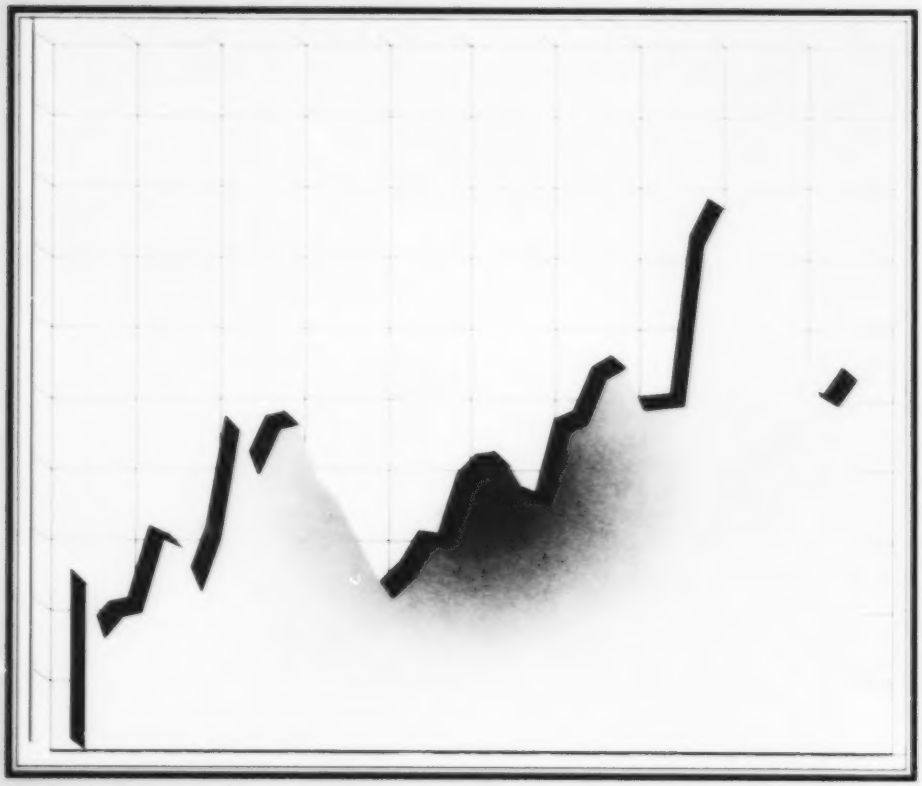
L'objectif du plein emploi au Canada, 1945-1985

Historique, concepts et données comparatives



Robert M. Campbell

Une étude préparée pour le
Conseil économique du Canada
1991

Le Conseil économique du Canada est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement à moyen et à long termes de l'économie canadienne. Le Conseil est un établissement public composé d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité du contenu de l'*Exposé annuel*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des *rapports du Conseil*. Il publie aussi d'autres ouvrages dont le contenu est explicitement attribué à des auteurs particuliers plutôt qu'au Conseil lui-même. Ces ouvrages à nom d'auteur sont publiés dans l'une ou l'autre des collections suivantes : les *Monographies*, les *Comptes rendus de conférences* et les *Documents de travail*. Le Conseil établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil, des ouvrages dans ces trois collections.

Pour se prononcer sur la qualité et l'objectivité des ouvrages à nom d'auteur, le président est conseillé par les deux directeurs du Conseil. De plus, dans le cas des monographies, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui remettent un rapport confidentiel sur la qualité de ces textes. Le fait de publier un ouvrage à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations qu'il contient, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

L'objectif du plein emploi au Canada, 1945-1985

Données de catalogage avant publication (Canada)

Campbell, Robert Malcolm

L'objectif du plein emploi au Canada, 1945-1985 : historique, concepts et données comparatives

Publ. aussi en anglais sous le titre : The full-employment objective in Canada, 1945-85.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-662-93282-2
N° de cat. MAS EC22-175/1991F

1. Plein emploi – Canada.
2. Chômage – Politique gouvernementale – Canada.
3. Emploi – Politique gouvernementale – Canada.
I. Conseil économique du Canada. II. Titre.

HD5728.C3514 1991 331.12'042'0971 C91-098585-5

92-04802/

ROBERT M. CAMPBELL

L'objectif du plein emploi au Canada, 1945-1985

Historique, concepts et données comparatives

Les résultats de cette étude demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-175/1991F
ISBN 0-660-93282-2

Table des matières

Avant-propos vii

Préface ix

Introduction xi

1 Historique 1
L'engagement à l'égard du « plein emploi » pris en 1945 1
Les controverses sur le chômage : la crise de 1929 et la Seconde Guerre mondiale 1
L'engagement de 1945 en matière d'emploi 2
La politique de l'emploi, de 1945 à 1975 6
L'après-guerre immédiat, de 1945 à 1957 7
Le gouvernement Diefenbaker et le chômage « structurel », de 1957 à 1963 9
Le budget de 1963 : le plein emploi et la politique structurelle 10
La fin des années 60 10
Les politiques du gouvernement minoritaire en 1973 et 1974 11
La modification de l'objectif en matière d'emploi après 1975 12
La période 1975-1976 12
La période 1979-1982 13
Les budgets du gouvernement conservateur 14
Conclusion 15

2 L'évolution des concepts 17
La « désagrégation » du chômage et la redécouverte du chômage « volontaire » 17
Le chômage désagrégé 18
La redécouverte du chômage « volontaire » 20
L'objectif en matière d'emploi et les « arbitrages » nécessaires 22
Le taux de chômage « naturel » 24

3 Données comparatives 27
Les autres pays 28
La Suède 33
La situation au Canada 35
La politique de la main-d'œuvre 36
La planification économique 37

4 Observations et conséquences 41
Objectifs et expérience sur le plan des politiques et l'objectif en matière d'emploi 41
L'impact de l'inflation sur le concept de chômage 42

La sécurité sociale et le concept de chômage 42
L'objectif en matière d'emploi et les arbitrages à opérer 43
Le chômage est-il « social » ou « économique » ? 43
L'arbitrage institutionnel 43

Notes **47**

Tableaux

1-1 Principaux indicateurs économiques, en valeur réelle, certaines années 7
3-1 Taux de chômage, certains pays, 1956-1987 27
3-2 Dépenses consacrées aux programmes de formation, 1971-1984 36
3-3 Dépenses consacrées à la création d'emplois, 1971-1985 36
3-4 Dépenses consacrées à l'assurance-chômage, 1974-1986 37

Avant-propos

La présente étude a été entreprise à l'origine dans le cadre du projet du Conseil économique sur les problèmes de chômage. Le Conseil a traité de cette question dans son Vingt-septième Exposé annuel, intitulé *Une décennie de transitions*. En outre, un recueil d'études sur l'étendue du chômage au Canada devrait paraître à la fin de 1991. Ce projet, qui a pour but de nous faire mieux comprendre la situation récente du Canada en matière de chômage, tout particulièrement dans les années 80, s'articule autour de deux phénomènes d'importance : la tendance à la hausse et la persistance du chômage.

Dans la présente étude, Robert Campbell laisse entendre que le problème du chômage a perdu de sa « résonance sur le plan des politiques » depuis quelques années et il cherche à expliquer pourquoi l'engagement politique à l'égard du plein emploi ne s'est jamais réellement concrétisé au Canada. Son explication ne procède pas strictement de considérations économiques, mais s'inscrit dans une étude exhaustive où il présente un historique, des concepts et des données comparatives sur le plein emploi.

Campbell commence par établir que l'engagement pris par le Canada en 1945 à l'égard du plein emploi était limité et qu'il visait des objectifs d'efficacité et de liberté plutôt que des objectifs d'équité et de stabilisation. Selon l'auteur, ce fait est capital, car il a entravé l'évolution des institutions et de la société qu'aurait entraînée un engagement ferme à l'égard du plein emploi. Il passe ensuite en revue les principales politiques adoptées pendant la période d'après-guerre pour montrer que même cet objectif limité en matière d'emploi n'a pas été poursuivi avec vigueur sur le plan politique.

D'après l'auteur, cette situation est attribuable à deux causes. D'abord, les concepts établis ont influé sur l'orientation des politiques en matière de chômage et en sont même venus à modifier la définition du chômage. Il soutient en particulier que les notions keynésiennes de chômage global et involontaire n'ont pas survécu dans l'après-guerre, en raison surtout de la perception de l'échec des politiques. Le chômage a été de plus en plus considéré comme un phénomène personnel et volontaire. D'après Campbell, l'apparition ultérieure du concept d'un taux naturel de chômage a aussi affaibli la perception émotive et politique du chômage, et a donc atténué sa résonance sur le plan des politiques. L'engagement qu'a pris la classe politique de maintenir des niveaux d'emploi élevés s'est attiédi encore plus lorsqu'on a connu avec plus de précision les coûts de cet objectif, notamment en ce qui concerne l'arbitrage entre le chômage d'une part et l'inflation et le changement institutionnel d'autre part.

L'auteur compare ensuite les politiques de l'emploi de l'Autriche, de l'Allemagne, du Japon et de la Suède avec celles adoptées au Canada et montre que la capacité de poursuivre et d'atteindre un objectif en matière d'emploi varie selon les pays. Dans ces pays, l'engagement plus ferme en matière d'emploi s'est traduit par la mise sur pied d'une vaste gamme d'institutions et de politiques actives de lutte contre le chômage. L'auteur affirme que le fait que le Canada n'a pas déployé tous les efforts voulus pour réaliser l'objectif en matière d'emploi s'explique par la faiblesse de l'engagement des institutions à cet égard :

l'engagement keynésien limité qu'a pris le Canada semble s'être traduit par une capacité restreinte de lutter contre le chômage et par l'adoption de politiques passives, comme l'assurance-chômage.

Campbell conclut que le Canada a été plus enclin à adopter des mesures passives, plutôt que des mesures actives et interventionnistes, pour combattre le problème du chômage, préférant tolérer le chômage au lieu d'apporter les changements institutionnels nécessaires pour atteindre l'objectif du plein emploi. Il affirme en effet qu'en dernière analyse l'engagement en faveur du plein emploi relève de la volonté politique et de l'engagement des institutions.

L'auteur brosse un tableau percutant et approfondi des politiques canadiennes en matière d'emploi. Il présente aussi les modifications que le Canada pourrait apporter à ses approches pour atteindre l'objectif du plein emploi.

Les recherches sur les problèmes de chômage au Conseil économique du Canada sont dirigées par Surendra Gera, sous la responsabilité de Harvey Lazar, président associé. Robert Campbell, auteur de la présente étude, a déjà publié de nombreux articles et ouvrages sur l'économie politique et la gestion des affaires publiques au Canada, notamment l'ouvrage paru en 1987 et intitulé *Grand Illusions: The Politics of the Keynesian Experience in Canada, 1945-75*. Il est actuellement membre du Département des sciences politiques à l'Université Trent.

Judith Maxwell
Présidente

Préface

La présente monographie a été préparée dans le cadre d'un contrat passé avec l'équipe de recherche du Conseil économique du Canada sur les problèmes de chômage, dont les travaux ont servi dans une large mesure de base au chapitre 3 (Le chômage et l'adaptation) du Vingt-septième Exposé annuel du Conseil intitulé *Une décennie de transitions* [1990].

L'auteur tient à remercier Syed Sajjadur Rahman et particulièrement Surendra Gera pour leurs commentaires utiles et leur précieux concours. De nombreux commentateurs ont fait des évaluations critiques et des suggestions constructives sur des versions antérieures de la monographie, et nous leur en sommes très reconnaissant. Magnus Ryner a été un adjoint de recherche exemplaire par son enthousiasme, son ardeur au travail et sa perspicacité. Bien entendu, l'auteur assume l'entière responsabilité du contenu de la présente étude. Les personnes qui souhaitent formuler d'autres observations sont invitées à les adresser à Surendra Gera, chef de projet, équipe de recherche sur les problèmes de chômage, Conseil économique du Canada, C. P. 527, Ottawa, Canada, K1P 5V6.

L'auteur dédie le présent ouvrage à la mémoire de feu le sénateur Maurice Lamontagne. Éminent sociologue et conseiller politique clairvoyant, le sénateur Lamontagne était le ministre responsable lorsque le gouvernement Pearson a créé le Conseil économique du Canada au début des années 60. L'auteur a eu la chance de collaborer de façon fructueuse mais pendant une période beaucoup trop brève avec le sénateur Lamontagne dans le cadre de l'étude *Business Cycles in Canada* [Institut canadien de politique économique, 1984].

Introduction

En résumé, l'évolution des connaissances et des convictions au sujet du chômage a donné lieu à la reconnaissance de sa complexité et de compromis possibles entre l'emploi et d'autres objectifs. L'engagement au plein emploi, tel qu'exprimé dans le Livre blanc sur l'emploi et le revenu publié en 1945, a graduellement fait place à la conviction que les politiques devaient viser à la stabilité des prix en plus d'assurer des hauts niveaux d'emploi. Les opinions sont encore très partagées au sujet des difficultés économiques et du gaspillage de ressources humaines qu'entraîne le chômage, ainsi que sur la part du chômage involontaire qui devrait y être dévolue; nous ne pouvons donc pas tirer de conclusions simples.

Les commissaires recommandent au monde du travail et des affaires et aux gouvernements d'examiner une forme quelconque de politique du revenu, accompagnée d'une politique de soutien monétaire et fiscal, en vue d'accroître l'emploi. Sans une méthode aussi complète, la réduction du chômage à un niveau de 6,5 à 8 % pourrait devenir un processus long et difficile. En outre, sans la preuve d'une volonté politique en ce sens de la part des principaux groupes de la société, et de celles des individus eux-mêmes, les perspectives d'entreprendre des modifications majeures, afin de réduire le chômage en deçà de 5 %, apparaîtraient moins brillantes. Ce défi fondamental qui relève de la volonté politique est l'élément déterminant d'un rendement économique amélioré. [Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 2, p. 315; vol. 3, p. 499.]

Le chômage est-il devenu politiquement plus acceptable qu'il ne l'était dans l'après-guerre immédiat ? Le chômage a-t-il la même résonance et la même signification économiques et politiques que dans les années 40 et 50 ? Devrait-il y avoir un « objectif du plein emploi » et celui-ci devrait-il constituer le principal objectif stratégique ?

Il nous semble intuitivement que le chômage soit en effet maintenant plus acceptable politiquement que par le passé. Les niveaux de chômage de la dernière décennie ont été de deux à trois fois supérieurs à ceux des années 50 et 60, malgré le fait que le Canada ait créé un nombre impressionnant d'emplois par rapport à la plupart des autres pays avancés. Les citations de la Commission Macdonald offrent trois explications de cet état de fait. Dans le premier cas, *le concept de chômage a changé sensiblement* depuis 40 ans. Dans l'après-guerre immédiat, le chômage était un concept relativement simple et direct fondé sur la notion keynésienne largement acceptée selon laquelle il constituait un problème « macroéconomique » et résultait d'une insuffisance de la demande globale. L'analyse stratégique et les solutions à apporter étaient considérées comme relativement simples, voire presque automatiques. Le concept de chômage s'est par la suite transformé en une notion beaucoup plus subtile, complexe et controversée. Diverses « explications » du chômage sont maintenant proposées aux décideurs et sont fonction de considérations microéconomiques et macroéconomiques, ainsi que de l'offre et de la demande. Après plus de quatre décennies d'analyse et de lutte contre le chômage, le concept semble encore nécessiter de nouvelles études. L'incertitude analytique a limité les mesures prises pour combattre le chômage et l'ont rendu plus « acceptable » ou justifiable.

Deuxièmement, bien que le chômage ait été un des principaux facteurs pris en considération après la guerre, divers *autres objectifs stratégiques* ont par la suite figuré à l'ordre

du jour. Comme ces objectifs avaient une priorité politique égale ou supérieure, les décideurs ont dû leur consacrer de l'attention. Dans certains cas (l'inflation en constitue un exemple frappant), on considérait qu'un certain taux de chômage était un effet secondaire nécessaire à la réalisation de ces autres objectifs. Par conséquent, la politique de plein emploi était parfois considérée comme incompatible avec d'autres objectifs prioritaires. Des décideurs ont fait face à une série de choix politiques très difficiles qui ont eu pour effet de rendre plus facile et même presque nécessaire le fait de « tolérer » le chômage afin d'atteindre ces autres objectifs.

Troisièmement, comme l'indique la deuxième citation de la Commission Macdonald, la décision d'une société de prendre ou non un engagement en faveur du « plein emploi » est une question de *volonté politique*. Pour diverses raisons, les décideurs canadiens ont pris la décision politique de chercher à atteindre d'autres objectifs, en particulier maintenir les arrangements politiques et économiques traditionnels. Il est devenu de plus en plus évident qu'une politique de plein emploi aurait nécessité une série de politiques et de changements institutionnels qui auraient rompu avec le passé du Canada. Ces politiques et changements auraient entraîné un accroissement sensible de l'intervention de l'État dans l'économie et un réseau d'institutions collectivistes et coercitives que les décideurs (et peut-être l'ensemble de la société) n'auraient pas vus d'un bon œil. Ce choix stratégique est particulièrement évident lorsqu'on compare l'expérience canadienne à celle d'un certain nombre de pays européens.

La présente monographie a pour objet d'examiner les origines politiques et l'évolution de l'objectif du « plein emploi » au Canada à la lumière de ces considérations. Elle trace l'évolution de la conception du chômage sous l'effet de divers facteurs sociaux, idéologiques et technologiques. L'étude, qui comprend quatre chapitres, examine l'objectif du plein emploi en fonction de l'histoire politique plutôt qu'en fonction de considérations strictement économiques en mettant l'accent sur les facteurs sociaux, politiques et idéologiques.

Nous examinerons au premier chapitre le contexte politique et économique dans lequel l'objectif du plein emploi a été établi en 1945. Nous décrirons et interpréterons l'engagement d'inspiration keynésienne pris dans le cadre du Livre blanc sur l'emploi et le revenu. Nous examinerons ensuite la politique du Canada en matière d'emploi dans l'après-guerre en accordant une attention particulière aux périodes pendant lesquelles le chômage a augmenté ou est resté élevé. À partir de cet examen empirique, nous présenterons au deuxième chapitre l'évolution du concept de « plein emploi » afin d'indiquer de quelle façon sa signification est devenue plus complexe et plus difficile à traduire sur le plan concret. Au troisième chapitre, nous comparerons l'expérience canadienne à celle d'un certain nombre de pays, en particulier la Suède. Ce chapitre a pour but d'illustrer la nature limitée de l'engagement qu'a pris le Canada à l'égard du plein emploi sur le plan des institutions et des politiques. Dans le dernier chapitre, nous ferons la synthèse de nos conclusions et présenterons certaines observations et conséquences de l'analyse.

Dans la présente monographie, nous tirerons les conclusions suivantes :

1 L'engagement qu'a pris le Canada en matière d'emploi en 1945 était précis, limité et tiède.

2 La nature de cet engagement a marqué considérablement la politique de l'emploi à partir de 1945 en éliminant certaines options et en limitant la possibilité de prendre un engagement au plan des institutions et de la culture à l'égard du plein emploi.

3 À long terme, la suite donnée à l'engagement pris en 1945 a modelé les attitudes politiques actuelles à l'égard du plein emploi et des solutions de rechange.

4 Le chômage a perdu sa place centrale et dominante pour deux raisons :

- l'inflation est devenue une question essentielle et a remplacé le chômage comme principal objet de préoccupation;

- la « désagrégation » conceptuelle du chômage en diverses catégories – volontaire ou involontaire, cyclique ou structurel, et selon des catégories qualitatives et démographiques – a suscité des complications et des remises en cause conceptuelles et opérationnelles qui ont réduit l'attrait d'une politique de plein emploi.

5 La diminution à long terme de l'importance du chômage comme objet de préoccupation a traduit l'absence d'institutions au Canada capables de formuler un objectif en matière de plein emploi et de se doter des moyens d'atteindre cet objectif.

6 En fin de compte, les décideurs ont dû faire un arbitrage entre un chômage élevé (avec les coûts au titre de la sécurité sociale qui lui sont associés) et un chômage plus faible (exigeant une intervention plus directe de l'État). Dans l'ensemble, les gouvernements canadiens ont choisi la première option (l'option « hollandaise ») plutôt que la seconde (l'option « suédoise »).

7 De façon plus générale, les décideurs ont dû opérer un arbitrage entre le chômage d'une part et la transformation des institutions politiques d'autre part.

Toutes les questions d'orientation revêtent une dimension normative, et tel est le cas en ce qui concerne le plein emploi et sa définition. Dans les années 40, l'emploi en est venu à être de plus en plus perçu comme un « droit » du citoyen que l'État devait respecter. Dans ce sens, le plein emploi signifiait que tout citoyen qui voulait travailler devait pouvoir obtenir un emploi. Dans les années 80, le plein emploi a été de plus en plus défini comme le taux de chômage naturel (TCNA). La première définition était, dans une certaine mesure, implicite dans la pensée des gouvernements d'après-guerre, mais elle n'a jamais été explicitée et n'a jamais été tout à fait mise en pratique. L'examen de l'engagement du Canada envers l'objectif du plein emploi consiste essentiellement à analyser l'évolution de la première à la seconde définition.

Le Canada aurait-il dû conserver la première approche ? La performance du Canada en matière d'emploi aurait-elle alors été meilleure ? Ce sont là des questions politiques fondamentales dont nous pouvons faire état ici, mais auxquelles nous ne pouvons pas répondre. Sur le plan de l'orientation, il est utile d'examiner et de comprendre pourquoi le Canada n'a pas adopté l'approche du « droit à l'emploi » contrairement à un certain nombre d'autres pays. Il ne s'agit pas seulement d'une curiosité historique. Nous essayons dans la présente étude de démontrer que l'attitude actuelle du Canada à l'égard du chômage ainsi que sa capacité politique et institutionnelle de le combattre ont été intimement modelées par les expériences enregistrées depuis 1945. Ainsi, il ne faut pas considérer une approche historique comme un simple examen de « ce qui aurait pu être », mais plutôt un moyen de comprendre précisément où nous en sommes et ce que nous pourrions faire. C'est là l'optique de notre étude.

1 Historique

L'engagement à l'égard du « plein emploi » pris en 1945

Dans la présente section[1], nous examinerons d'abord les circonstances qui ont amené le gouvernement canadien à prendre un engagement en matière d'emploi après la guerre. Nous établirons ensuite le caractère particulier de cet engagement. Puis nous tenterons de faire ressortir la nature politique *limitée* de cet engagement.

Les controverses sur le chômage : la crise de 1929 et la Seconde Guerre mondiale

L'engagement qu'a pris le gouvernement canadien à l'égard de l'emploi après la guerre s'inspirait dans une large mesure des expériences de la crise des années 30 et de la Seconde Guerre mondiale.

Pendant la décennie de la crise, l'incapacité apparente du capitalisme de mettre fin à la persistance de niveaux de chômage élevés a suscité des critiques de plus en plus vives. Le Premier ministre Bennett a fait allusion aux « graves lacunes et abus du système capitaliste » et il a proposé dans son New Deal « . . . d'assurer à toutes les couches de la population et à toutes les régions du pays une plus grande équité dans la répartition des avantages du capitalisme »[2]. Le gouvernement du Crédit social de l'Alberta a présenté un plan pour changer radicalement la dimension financière du système capitaliste. Le parti CCF (Co-operative Commonwealth Federation ou Fédération du commonwealth coopératif – précurseur du NPD), qui devenait de plus en plus populaire, proposait de remplacer le capitalisme par une économie planifiée de type socialiste dans laquelle les moyens de transport et de communication, l'énergie électrique, les industries essentielles et les institutions financières appartiendraient à l'État. L'agitation ouvrière s'est amplifiée, et 1937 devait s'avérer la pire année en matière de relations de travail depuis la grève générale de Winnipeg. L'expérience de la crise a joué un grand rôle dans la rupture idéologique avec le passé et soulevé des questions fondamentales quant à la politique et à l'économie du Canada. La légitimité du capitalisme a été mise en doute, et les Canadiens ont eu de plus en plus tendance à envisager une intervention beaucoup plus prononcée de l'État dans l'économie que par le passé.

Bien que la Seconde Guerre mondiale ait mis fin à la crise, ces questions fondamentales n'ont pas été résolues. Tout d'abord, la possibilité d'une crise d'après-guerre suscitait beaucoup d'inquiétude. Le Comité de reconstruction du gouvernement prédisait « une augmentation du chômage, une insatisfaction généralisée, une crise d'après-guerre [. . .] (et) un effondrement de l'économie de marché ». C. D. Howe posera alors sa fameuse question : « Qu'arrivera-t-il lorsque les gars et les filles rentreront et que la production de guerre aura cessé ? ». Selon une enquête de la Commission d'information en temps de guerre, l'attitude du public à l'égard de l'après-guerre était « comparable à de l'effroi ». Le contraste entre la crise d'avant la guerre et la « prospérité » de la guerre était frappant. Le Comité de la reconstruction a émis l'avis qu'« il est difficile de croire que les Canadiens ne se satisferont de rien moins que les possibilités d'emploi et la sécurité relative [. . .] de cette période "d'expansion" attribuable à la guerre ». D'autant plus que de nombreuses personnes estimaient que les Canadiens s'étaient battus précisément pour la sécurité économique et sociale[3].

Le capitalisme a donc continué d'être mis en cause après la fin de la guerre. Comme l'a fait observer un imminent homme d'affaires, « la guerre a donné à l'entreprise privée ce qui pourrait être sa dernière chance de se défendre. Si (elle) échoue [. . .] après la guerre [. . .] elle sera remplacée »[4]. Vu l'inquiétude omniprésente qui régnait au sujet des perspectives économiques de l'après-guerre, les chefs de file des secteurs privé et public ont senti que les Canadiens étaient prêts à accepter des approches non capitalistes en matière économique. Par ailleurs, ceux qui critiquaient directement le capitalisme s'étaient mieux organisés pendant la guerre. Le mouvement syndical avait doublé ses effectifs, grâce à l'expansion industrielle et au décret C. P. 1003, ce qui avait encouragé la négociation collective. En 1943, il y a eu 402 grèves touchant 218 000 travailleurs, deux niveaux sans précédent. Le Comité de reconstruction craignait que l'augmentation du chômage après la guerre ne « cause une forte agitation ouvrière et une éventuelle protestation de masse des ouvriers»[5]. La même année, le Congrès du travail du Canada approuvait la transformation du CCF en branche politique du syndicalisme. Le CCF remportera un certain nombre de succès politiques durant la guerre. En 1944, il formera le premier gouvernement socialiste d'Amérique du Nord en Saskatchewan. Aux

élections de l'Ontario, il n'a concédé la victoire aux Conservateurs que de peu, par 38 sièges contre 34. Le CCF a dominé les sondages Gallup à titre de parti politique le plus populaire à la fin de 1943 et au début de 1944. La force du CCF traduisait le fait que les Canadiens voyaient le capitalisme d'un œil critique et reflétait la légitimation de la planification économique assurée par l'État pendant la guerre[6].

La perception de la montée du CCF s'est répercutée sur les perspectives politiques des partis traditionnels. James Macdonnel du Parti conservateur a soutenu que son parti devrait changer d'orientation afin de gagner les élections qui suivraient la guerre, « pour éviter que le pays ait un gouvernement rouge ». Étant donné la menace que faisait peser le CCF, on a soutenu qu'il faudrait réformer le capitalisme : « Préférez-vous adopter une politique favorisant le plus possible la libre entreprise ou confier votre sort au CCF ? . . . Je dirai : mieux vaut peu que pas du tout. » Mackenzie King s'inquiétait du « danger d'assister à la disparition du Parti libéral . . . » et soulignait que « le CCF marchait sur nos plates-bandes ». Il fallait donc accomplir une réforme économique qui « pourrait empêcher le pays de tomber entre les mains d'hommes sans expérience qui pourraient aussi le transformer en État socialiste »[7].

Le succès remporté sur la scène politique par le CCF et la réforme envisagée par les Libéraux et les Conservateurs traduisaient le fait que le public avait accepté l'idée d'une intervention accrue de l'État dans l'économie. L'expérience économique vécue pendant la guerre avait légitimé l'idée de la planification économique et de l'accroissement du rôle de l'État dans l'économie. La guerre a renforcé les effets idéologiques de la crise, pendant laquelle l'idée du laisser-faire économique et de l'État minimal avait sérieusement été remise en cause. Selon les sondages d'opinion, environ la moitié de la population favorisait une politique de nationalisation. En 1941, 76 % des personnes interrogées appuyaient les contrôles économiques, et 72 % appuyaient l'affectation de la main-d'œuvre par l'État. Il est aussi ressorti que le public acceptait plus facilement l'idée de l'influence des syndicats sur ce type de gouvernement plus actif que la perspective de l'influence des entreprises[8].

Il s'est dégagé un consensus politique selon lequel il incombait aux gouvernements démocratiques d'assurer le genre de stabilité économique et de plein emploi observé pendant les années de guerre. Le Parti progressiste-conservateur, de son nouveau nom, a élaboré un train de mesures touchant les emplois, la sécurité sociale, les soins de santé, l'éducation, ainsi de suite; le gouvernement libéral s'est engagé à planifier pour l'après-guerre le plein emploi et la sécurité économique et sociale[9]. Cette conception de la responsabilité de l'État dans l'économie représentait une certaine rupture politique et idéologique par rapport au passé.

À la fin de la guerre, il restait à déterminer précisément *comment* le gouvernement fédéral choisirait d'assumer cette nouvelle responsabilité, question beaucoup plus controversée du point de vue politique. Opterait-il pour une économie socialiste, conformément à l'idéologie du CCF ? Garderait-il d'importantes parties de l'imposant appareil administratif de réglementations et de contrôles de la période de guerre ? Dans quelle mesure le capitalisme et la démocratie libérale subsisteraient-ils ?

L'engagement de 1945 en matière d'emploi

Lorsqu'il a commencé à planifier la reconstruction d'après-guerre, le gouvernement a été saisi d'une foule de rapports et d'études consultatives, qui semblaient indiquer que le seul moyen d'éviter un chômage massif consisterait à continuer d'utiliser les méthodes de la période de guerre comme la planification économique et les investissements publics. Toutefois, eu égard à l'expérience vécue en matière de contrôles, de réglementation et de bureaucratie pendant la guerre, les répercussions de la planification économique sur la démocratie, le capitalisme, la liberté et l'efficacité suscitaient beaucoup de réserves. Le gouvernement devait donc opérer un arbitrage entre la planification économique et le plein emploi d'une part et la démocratie capitaliste et le chômage d'autre part. La première option mettait au premier rang les objectifs d'équité et de stabilité tandis que la seconde faisait une plus large place à la liberté et à l'efficacité. Dans les années 30, elles semblaient être les deux seules options disponibles, et ni l'une ni l'autre ne souriait particulièrement aux décideurs.

Toutefois, l'application de l'approche keynésienne à la gestion économique a permis d'établir une série de points intermédiaires entre ces deux extrêmes. Tandis que certains pays ont adopté une variante relativement étatiste et interventionniste du keynésianisme, le Canada a adopté ce qui s'est révélé être le courant dominant du keynésianisme, à mi-chemin, semble-t-il, entre l'économie planifiée et l'économie de marché.

La stratégie d'après-guerre du gouvernement a été présentée dans deux documents, le Livre blanc sur l'emploi et le revenu et les propositions du Livre vert à la Conférence du Dominion et des provinces sur la reconstruction[10]. Ces documents s'inspiraient de la doctrine keynésienne et exprimaient l'objectif politique dominant de l'époque : maintenir la stabilité économique et des niveaux d'emploi élevés. Même après que la guerre eut pratiquement supprimé le

chômage, les responsables des pouvoirs publics ont continué d'être obsédés par la prévention de celui-ci. Le fait de mettre l'accent exclusivement sur le chômage a permis de circonscrire et de bonifier le programme politique. Dès le discours du trône de 1943, le gouvernement déclarait qu'il avait commencé « à examiner les accords internationaux et les mesures prises au pays qui aideront à assurer un revenu satisfaisant aux producteurs nationaux pour leur permettre de favoriser le *plein* emploi après la guerre »[11]. En 1945, cependant, la position du gouvernement avait changé légèrement mais de façon sensible. Dans la première version du Livre blanc, son auteur, W. A. Mackintosh, indiquait que le gouvernement visait le plein emploi. Toutefois, le ministre responsable de la reconstruction d'après-guerre, C. D. Howe, a affirmé que l'expression « plein » emploi était inacceptable, car elle lierait politiquement le gouvernement à un objectif dont il ne pourrait pas garantir la réalisation[12]. C'est ainsi que sera adoptée dans la version finale du Livre blanc une formulation plus restreinte et plus ambiguë :

> La tâche principale de la reconstruction [. . .] doit consister à réaliser le passage ordonné et en douceur d'une économie de guerre à une économie de paix tout en maintenant un niveau *élevé et stable* d'emploi [. . .]. Dans le présent Livre blanc, le gouvernement a affirmé sans équivoque qu'un niveau élevé et stable d'emploi et de revenu constituait un objectif majeur de la politique de l'emploi[13].

Le contraste entre « plein » emploi et « niveaux élevés » d'emploi illustre clairement la nature de l'engagement de principe pris en 1945. Il en est résulté des conséquences énormes sur le plan des politiques adoptées pendant toute la période d'après-guerre.

L'analyse économique et l'approche du Livre blanc s'inspiraient du principe keynésien de la demande globale, selon lequel le niveau de l'emploi était fonction du niveau du revenu national; le chômage était considéré comme le résultat d'un niveau insuffisant de la demande globale. Selon le Livre blanc :

> L'emploi rémunéré et le revenu sont produits par les dépenses effectuées. Celles-ci se répartissent de la façon suivante: a) le commerce à l'exportation [. . .], b) l'investissement privé [. . .], c) les dépenses de consommation [. . .], d) l'investissement public.

Il incombe au gouvernement de faire en sorte que chaque élément de la demande globale soit suffisant et stable[14]. Bien que le Livre blanc ait effectivement fait état de la question des facteurs de l'offre et de leur rapport avec le niveau de l'emploi, cet aspect n'a pas été développé, et des projets de politiques ont été présentés à titre complémentaire et secondaire. Comme nous le verrons, selon le principe de la demande globale, un niveau d'emploi élevé ne présupposait pas l'existence d'un ensemble particulier de conditions de l'offre. Aussi longtemps qu'existeraient des niveaux élevés de demande globale, l'offre et les autres facteurs suivraient d'eux-mêmes. Par conséquent, d'après le Livre blanc, le gouvernement n'avait pas la responsabilité de déterminer directement les conditions de l'offre comme le marché du travail, la technologie ou les modes d'investissement.

Le Livre blanc traduisait une approche keynésienne qui supposait un *faible niveau* de contrôle étatique et l'engagement de perpétuer l'économie de marché. Il faisait preuve d'optimisme à l'égard de la possibilité d'inciter, par des politiques keynésiennes, l'entreprise privée à susciter des niveaux d'emploi élevés. Les tactiques que propose d'utiliser le Livre blanc pour atteindre un niveau d'emploi élevé en témoignent.

Premièrement, d'après le Livre blanc :

> Il ne faut pas résoudre le problème de l'après-guerre en consacrant d'énormes dépenses aux travaux publics [. . .]. Le gouvernement estime qu'il n'est ni souhaitable ni pratique d'espérer créer dans une large mesure les emplois supplémentaires nécessaires au moyen de l'expansion des activités de l'État.

Le Livre blanc envisageait plutôt une approche plus modeste en matière d'utilisation de travaux publics contracycliques sous la forme d'une réserve de travaux publics à ne mettre en branle que lorsque le fléchissement de la demande globale justifierait le recours à ces travaux. Le gouvernement rejetait ainsi une politique de l'emploi qui aurait entraîné des dépenses publiques considérables, d'énormes travaux publics, la prise de contrôle d'entreprises privées ou l'instauration d'une économie planifiée[15].

Deuxièmement, il ne fallait pas placer les investissements privés sous le contrôle direct de l'État; il était plutôt proposé que l'État se retire du marché et laisse la place à l'entreprise privée. Le Livre blanc préconisait la suppression intégrale et rapide des mesures de contrôle de l'économie de guerre et l'octroi de divers stimulants au secteur privé. Il proposait de créer un rapport indirect entre l'État et les entreprises, plutôt qu'un rapport de contrôle, en créant un cadre économique où les possibilités de réaliser des bénéfices seraient bonnes :

> La décision d'investir des fonds privés dans des biens d'investissement dépendra de la marge bénéficiaire que l'entrepreneur espère tirer de son investissement. La demande de biens de consommation sera élevée, et tout ce que le gouvernement fait et entend faire pour élargir les marchés extérieurs

> et accroître et stabiliser le revenu des consommateurs contribuera à la rentabilité des nouveaux investissements.

En plus de jouer ce rôle d'« encadrement », le gouvernement devait, selon le Livre blanc, agir pour « réduire aussi rapidement que possible les impôts (et) élaborer sa politique budgétaire de façon à encourager l'accroissement des investissements privés ». De même, il proposait que le gouvernement continue d'appliquer une politique monétaire expansionniste[16]. Ainsi, d'après le Livre blanc, l'État devait jouer un rôle limité sur le plan des investissements. Il ne devait pas entreprendre d'énormes projets d'investissement ni réglementer et orienter les investissements par des contrôles coercitifs. Il devait plutôt jouer un rôle indirect qui consistait à encourager les investisseurs privés afin que les investissements privés demeurent constants et importants.

Troisièmement, le gouvernement s'engageait à maintenir la vigueur du secteur des exportations, même s'il reconnaissait qu'il n'était pas particulièrement facile d'agir (dans le sens keynésien) sur les revenus liés au commerce extérieur : « Les conditions dans lesquelles le commerce d'après-guerre peut atteindre des niveaux plus élevés qu'auparavant échappent en bonne partie au contrôle direct du gouvernement du Canada. » Le Livre blanc proposait que l'État poursuive ses efforts pour libéraliser les échanges par le biais de la coopération économique internationale[17].

Quatrièmement, la consommation était considérée comme l'élément de la demande globale que l'État pouvait gérer le plus facilement et le plus efficacement. On estimait que les mesures de sécurité sociale pouvaient constituer éventuellement des armes dans la guerre contre la récession et l'instabilité économique. Un certain nombre de mesures étaient déjà en place, dont l'assurance-chômage et les allocations familiales, et le Livre blanc proposait que le gouvernement établisse des programmes dans le domaine des régimes de retraite et de l'assurance-maladie. Les mesures de sécurité sociale étaient particulièrement séduisantes à cause de leurs effets humanitaires et économiques simultanés[18]. Malgré tout, le degré prévu de « redistribution économique » était pour ainsi dire marginal. Nombre des programmes s'autofinançaient ou devaient être financés en grande partie par le soutien de l'emploi et du revenu. Ces mesures ne visaient pas à accroître sensiblement le rôle de l'État dans l'économie. En fait, elles étaient conçues précisément dans une optique opposée.

Enfin, la politique budgétaire de l'État influait sur les mouvements spécifiques du revenu national. Le gouvernement proposait :

> . . . d'établir le budget pour un cycle plutôt que pour un exercice particulier [. . .]. Le gouvernement établira ses politiques de dépenses et fiscales sur l'ensemble du cycle afin de réduire les périodes de déflation et d'inflation [. . .]. Le budget de l'État moderne doit être le régulateur de l'économie[19].

Aucune de ces cinq méthodes de maintien de l'emploi et du revenu ne comportait de mesures coercitives. Aucune n'accroissait sensiblement le rôle de l'État dans l'économie. On ne proposait que très peu de changement institutionnel. Les mesures proposées visaient à libéraliser le marché plutôt qu'à le contrôler. En fait, l'engagement d'après-guerre consistait dans un engagement à revitaliser le capitalisme. Le gouvernement affirmait dans le Livre blanc :

> . . . qu'il n'est ni souhaitable ni pratique d'espérer créer dans une large mesure les emplois supplémentaires nécessaires au moyen de l'expansion des activités de l'État. Il s'ensuit qu'une des premières tâches majeures de la reconstruction consiste à faciliter et à encourager une expansion de l'entreprise privée[20].

L'engagement pris en 1945 n'a pas affaibli la foi des Canadiens dans le capitalisme ou ses institutions. En fait, dans la mesure où il n'a pas accrédité les arguments en faveur de la propriété de l'État et du contrôle étatique de l'économie, il a en fait renforcé la légitimité et la viabilité du capitalisme. Pour maintenir l'économie de marché, il fallait que les processus économiques restent décentralisés et que les gouvernements ne participent pas aux décisions générales et particulières en matière économique. En limitant l'étendue et la portée de la prise de décisions politico-économiques, on ne voyait plus la nécessité d'instaurer de nouveaux mécanismes institutionnels ou bureaucratiques pour respecter l'engagement pris en matière d'emploi.

Ces caractéristiques de l'engagement pris après la guerre s'inspiraient des caractéristiques techniques particulières du keynésianisme au Canada, selon lequel le chômage résultait d'une insuffisance de la demande. Pour qu'il n'y ait pas de chômage, les gouvernements devaient adopter des politiques visant à maintenir la demande à un niveau suffisant. Les éléments ou mouvements de la demande constituaient des catégories abstraites ou agrégées et, pour maintenir la demande à un niveau suffisant, les gouvernements manipulaient des unités *globales* ou macroéconomiques. Ni l'analyse ni la politique ne tenait compte de la composition détaillée de ces éléments. L'analyse et la politique étaient générales et de nature macroéconomique *plutôt* que particulières et de nature microéconomique. Les gouvernements n'avaient pas à évaluer ou à envisager les catégories d'emplois à maintenir ou bien le caractère ou l'orientation de chacun des éléments de la demande globale. Les mesures devaient être des incitations et non des ordres. Il n'était pas nécessaire de recourir à des interventions microéconomiques particulières

pour assurer une composition particulière des emplois ou réaliser certaines combinaisons des conditions de la demande. Les mesures en matière d'emploi se limitaient à une gestion généralisée et macroéconomique du revenu national comportant des incitations de nature générale à l'égard de l'un ou plusieurs de ces éléments généraux. D'autre part, l'analyse et la politique devaient porter essentiellement sur les conditions de la demande, tandis que l'offre était plus ou moins laissée de côté. Rien ne semblait indiquer qu'un ensemble particulier de facteurs relatifs à l'offre constituait une condition nécessaire de la réalisation du plein emploi. La politique économique visait la plus grande utilisation possible de la capacité de production de l'économie, mais pas la modification de cette capacité de production. Il s'agissait de questions qui seraient déterminées par les décisions particulières prises sur le marché. On prévoyait que tant et aussi longtemps qu'il existerait un niveau suffisant de demande, les niveaux de l'emploi et du revenu iraient de soi sur le marché.

Ces questions « techniques » ont eu des conséquences politiques énormes. Premièrement, les problèmes de classe et d'idéologie ont été désamorcés. Le chômage était considéré comme le résultat de l'insuffisance de la demande globale, comme une question technique qui pouvait être résolue par des moyens techniques. Les controverses morales et idéologiques ont été mises de côté, et on a cessé de faire porter au capitalisme le blâme de la crise. Aucune classe n'a été « blâmée » pour la crise, et toutes les classes ont semblé profiter de l'approche adoptée pour l'après-guerre, qui a paru être dans l'intérêt de tous. Les capitalistes bénéficieront de la stabilité économique basée sur l'économie de marché, de la non-augmentation de la propriété de l'État, de la non-instauration d'une économie planifiée, de faibles impôts et de faibles taux d'intérêt. Les travailleurs pour leur part bénéficieront d'un accroissement de revenu et de l'emploi, ainsi que de la sécurité et de la stabilité économiques et sociales. Tous les groupes et toutes les classes verront d'un bon œil la fin des contrôles et de la réglementation de la période de guerre.

Le désamorçage du contexte idéalisé et politisé du débat sur la situation économique a été le résultat du caractère hautement rationaliste du programme d'après-guerre. L'analyse et la politique ont semblé essentiellement « techniques » et courantes, participant davantage de la comptabilité que de la politique. L'approche keynésienne est apparue comme une question de bon sens et de pragmatisme. Vu l'accent mis sur la technique, l'application du programme aura peu de conséquences sur les institutions. Les techniques keynésiennes seront appliquées par les ministères en place. Aucun conseil de planification ou organisme de réglementation ne sera nécessaire, car il n'y aura pas d'autre planification ou réglementation. De même, comme la gestion économique sera confiée à des experts, aucune participation publique active à la prise de décisions ne sera prévue. En fait, malgré la force politique apparente des syndicats à la fin de la guerre, ceux-ci n'ont pas obtenu de pouvoirs politiques dans le cadre de ce programme. C'est l'incertitude qui sera socialisée, et non les décisions du secteur privé en matière d'investissement. Les syndicats, en effet, ont renoncé à réclamer la propriété publique et une place dans la prise de décisions en matière de production et d'économie en échange de gains sur le plan de la distribution (grâce à la sécurité sociale et à un accroissement de l'emploi). Le Parlement sera appelé tout au plus à sanctionner de temps à autre les politiques élaborées par la bureaucratie.

En somme, toute intervention éventuelle du gouvernement dans l'économie sera fondée sur des considérations pragmatiques. Une optique rationaliste en matière économique a permis aux autorités de se persuader que les bureaucrates avaient les connaissances, la capacité et l'expérience pour comprendre et stabiliser l'économie. Il en est résulté une approche apolitique en matière économique qui aura très peu d'impact sur les institutions et les pratiques politiques du Canada. À la fin de la guerre, une certaine démocratie économique et sociale a peut-être été à la portée de la population, mais celle-ci y a réagi de façon passive.

L'engagement à l'égard du « plein emploi » pris par le Canada en 1945 était donc timide et mesuré; en effet, le gouvernement prenait l'engagement limité de maintenir des niveaux d'emploi « élevés ». Cet engagement limité n'a pas été étendu par la suite (voir la section suivante : La politique de l'emploi, de 1945 à 1975). Définir le plein emploi a constitué un objectif mouvant et difficile. L'approche a consisté à définir un niveau de chômage acceptable et variable; il s'agissait d'une question autant politique qu'économique. Comme l'a écrit Bruce Doern, « un engagement catégorique et exprimé en terme politique n'a jamais été pris à l'égard du plein emploi »[21].

Comparativement à l'expérience d'autres pays (voir le chapitre 3), l'engagement de 1945 visait à atteindre des objectifs d'efficacité et de liberté plutôt que des objectifs d'équité et de stabilisation. Bellemare et Poulin Simon considèrent ce keynésianisme canadien comme la variante « keynésienne libérale », qui fait appel à des mesures passives comme les stabilisateurs automatiques, qui met l'accent sur l'investissement privé et qui reste conforme à la théorie néoclassique[22]. Le Canada a même donné plus d'importance à l'entreprise privée et a insisté davantage sur l'asservissement des initiatives publiques à l'entreprise privée que les démocraties libérales anglo-américaines

comme la Grande-Bretagne et l'Australie[23]. Il s'agissait d'une rupture nette avec le passé du Canada, où l'État avait joué un rôle actif dans le développement économique, depuis la Politique nationale jusqu'à l'utilisation des sociétés d'État. L'historien canadien Jack Granatstein a qualifié l'approche canadienne de « keynésianisme de la libre entreprise »[24]. Comme nous le verrons plus loin, la prise de conscience par les institutions politiques de leurs responsabilités en matière d'emploi a longtemps tardé[25]. En fin de compte, le Canada a fait une place beaucoup plus large à l'amélioration de l'analyse et de la technique bureaucratiques qu'à la transformation des institutions ou à l'amélioration des mécanismes servant à bonifier les conditions d'emploi[26]. Il n'y a eu aucun changement sensible dans les mœurs politico-économiques ni dans le rapport des forces sur le plan politique. On n'a préconisé aucun mécanisme pour favoriser le consensus ou la participation. Le rapport entre patrons et syndicats n'a pas été modifié, car les travailleurs ont obtenu des gains au plan de la distribution, mais pas de pouvoir. En bref, à cause de la nature de l'engagement pris en 1945 par le Canada en matière d'emploi, il n'a pas été nécessaire de transformer sensiblement les institutions ni de modifier le comportement ou la pratique du secteur public. Des politiques plus radicales ou une intervention plus directe de l'État sur le marché – fréquemment proposées dans les quinze années qui ont précédé 1945 – ont cessé d'être envisagées.

Compte tenu de la nature de l'engagement pris en 1945 en matière d'emploi, il aurait été étonnant que les gouvernements canadiens soient particulièrement rigoureux dans leur recherche du plein emploi. La priorité devait être accordée à un niveau d'emploi élevé, mais il en allait de même du maintien des institutions et des mécanismes capitalistes libéraux.

La politique de l'emploi, de 1945 à 1975

Bien que la « répudiation » de l'engagement du gouvernement canadien en matière d'emploi n'ait jamais été annoncée officiellement, 1975 est souvent considérée comme l'année où la nature de la politique du gouvernement sur le plan du chômage a changé. On peut soutenir[27] – toutes choses étant égales par ailleurs – qu'à partir de 1975, la lutte contre l'inflation a supplanté la lutte contre le chômage à titre d'objectif primordial. L'avènement du monétarisme, la limitation du taux de croissance des dépenses de l'État et une stratégie économique de plus en plus axée sur le marché témoignaient du fait qu'on tolérerait politiquement un taux de chômage plus élevé que par le passé. Nous examinerons dans une section distincte la période postérieure à 1975.

On ne saurait toutefois qualifier la période allant de 1945 à 1975 d'âge d'or du « plein emploi ». En fait, selon les normes de l'après-guerre immédiat, l'économie a connu peu de périodes soutenues de « plein » emploi. Comme l'indique le tableau 1-1, le chômage a augmenté sensiblement en 1950-1951, 1954, 1957-1958, 1960-1961, 1968, 1970-1971 et 1975. Le chômage est resté important en 1955, en 1959, de 1962 à 1964, en 1969 et de 1972 à 1974. En effet le taux de chômage n'a été inférieur à 4 % que pendant moins de la moitié de la période d'après-guerre, soit 12 années sur 30[28].

La majorité des budgets d'après-guerre étaient passifs et reflétaient la conjoncture économique, les changements de politique budgétaire ayant un impact relativement peu important sur cette conjoncture. Bellemare et Poulin Simon considèrent l'impact de la politique budgétaire sur l'emploi et la stabilité comme « une mauvaise performance » qui traduisait la passivité de la politique de l'emploi[29]. Pour généraliser, disons que les considérations de recettes et d'équilibre budgétaire ont joué dans les décisions de principe un rôle au moins égal, sinon supérieur, à celui des préoccupations en matière d'emploi, et que ni les investissements publics, ni les dépenses de l'État ne visaient avec quelque rigueur que ce soit à éliminer le chômage[30]. Comme l'approche de la libre entreprise continuait de prédominer en matière d'emploi, les gouvernements successifs ont toléré le chômage pour quatre raisons :

- on soutenait que seul le marché pouvait permettre de faire face au chômage non attribuable à la demande et qui dépendait de facteurs saisonniers, régionaux, structurels ou internationaux;

- on cherchait à atteindre d'autres objectifs que le « plein » emploi, en particulier juguler les pressions inflationnistes;

- on considérait que l'« épreuve » du chômage était atténuée par l'existence de généreuses mesures de sécurité sociale;

- on considérait que de nouvelles mesures de lutte contre le chômage exigeraient une intervention accrue de l'État sur le marché et une transformation considérable des institutions, ce qui était politiquement inacceptable.

On trouvera ci-après certains « jalons » clés qui confirmeront empiriquement ces généralisations. Nous mettrons surtout l'accent sur la politique budgétaire; une étude de la politique monétaire démontrerait que sauf pendant le mandat du gouverneur Rasminsky, la Banque du Canada n'a pas suivi une politique keynésienne et n'a pas pris d'engagement à l'égard du plein emploi.

Tableau 1-1

Principaux indicateurs économiques, en valeur réelle, certaines années

En pourcentage

	Variation				
	PIB	Chômage	IPC	Investissement en capital fixe	Exportations
1948	1,5	2,3	14,5	13,5	0,8
1949	4,5	2,8	3,1	8,0	–5,3
1950	7,8	3,6	2,8	7,6	–0,9
1953	5,0	3,0	0,9	12,2	–1,3
1954	–1,1	4,6	0,6	0,2	–3,6
1958	2,2	7,0	2,7	–1,3	–0,9
1959	3,9	6,0	1,1	0,7	3,8
1960	2,9	7,0	1,2	–3,1	4,5
1961	3,1	7,1	0,9	–0,3	6,8
1962	7,1	5,9	1,2	4,4	4,1
1963	5,2	5,5	1,8	4,5	9,2
1964	6,7	4,7	1,7	13,2	12,6
1968	5,4	4,5	4,1	0,5	12,6
1969	5,4	4,4	4,6	5,4	8,0
1970	2,6	5,7	3,3	0,3	8,7
1973	7,7	5,5	7,6	9,9	10,6
1974	4,4	5,3	10,9	6,6	–2,0
1975	2,6	6,9	10,8	5,8	–6,8
1976	6,2	7,1	7,5	4,6	10,6
1977	3,6	8,1	8,0	2,1	8,9
1978	4,6	8,3	8,9	3,1	13,6
1979	3,9	7,4	9,2	8,5	5,0
1980	1,5	7,5	10,2	10,1	2,7
1981	3,7	7,5	12,5	11,8	4,4
1982	–3,2	11,0	10,8	–11,0	–2,2
1985	4,3	10,5	4,0	8,1	6,0
1986	3,3	9,6	4,2	5,1	4,7

SOURCE D'après des données de Statistique Canada, *L'Observateur économique canadien, Supplément statistique historique*, 1988.

L'après-guerre immédiat, de 1945 à 1957

L'expansion de l'après-guerre immédiat a commencé à ralentir à la fin des années 40. Les exportations ont diminué à la fin de 1949 et au début de 1950, l'investissement privé a fléchi et le chômage a enregistré une hausse constante de 1948 jusqu'à la guerre de Corée. Le discours du trône de 1950 faisait état du chômage. Il y était mentionné qu'il était attribuable à « des facteurs saisonniers et locaux (qui) ont entraîné dans certaines régions un chômage temporaire important ». Il s'agissait là d'une description du chômage qui allait devenir un paradigme au cours des décennies suivantes : le chômage n'était pas un phénomène général, mais un phénomène « saisonnier » et « régional ». À cette description est venue s'ajouter la réaction à cette augmentation du chômage : « Les mesures de sécurité sociale prévues par la loi sur l'assurance-chômage ont donc subi leur première épreuve sérieuse depuis leur entrée en vigueur », et le gouvernement a proposé d'en élargir la portée. Le chômage serait plus ou moins accepté à cause de sa nature, et son côté pénible serait atténué automatiquement par la sécurité sociale[31]. Cette approche n'exigeait aucun accroissement de l'intervention de l'État dans l'économie. Cette situation laissait présager le difficile « arbitrage » politique à opérer en permanence entre le chômage et la sécurité sociale, d'une part, et l'emploi et une plus grande intervention de l'État, d'autre part.

L'accroissement du chômage était le thème dominant des débats politiques pendant l'hiver et le printemps, ce qui indique dans quelle mesure le chômage suscitait de vives réactions. Néanmoins, le gouvernement de l'époque soutenait qu'il ne lui incombait pas de remédier à ce chômage, et ce pour deux raisons. D'une part, le chômage périodique était

présenté comme étant inévitable et naturel. Le premier ministre St-Laurent déclarait : « On n'aurait pas lieu de s'étonner si cet état de choses était survenu plus tôt ni même si le chômage avait été plus répandu [. . .]. Il est vraiment extraordinaire que le Canada ait pu se maintenir si longtemps dans une situation exceptionnellement favorable[32]. » Par ailleurs, le gouvernement a présenté quatre facteurs microéconomiques ou structurels et incontrôlables, liés au marché qui avaient causé l'augmentation du chômage :

- la croissance rapide de la population active et l'imperfection de la mobilité de la main-d'œuvre;
- des facteurs saisonniers et le mauvais temps ainsi que l'impact de l'assurance-chômage. (« À l'époque [. . .] ces gens n'espéraient pas travailler et ne travaillaient pas, et ça s'arrêtait là. Aujourd'hui, pour de nombreuses raisons, ils s'inscrivent comme chômeurs », déclarait C. D. Howe);
- les inégalités régionales de l'activité économique;
- la fin des marchés vendeurs d'après-guerre, ce qui a limité les débouchés à l'exportation.

Dans chaque cas, le gouvernement a soutenu qu'il ne pouvait pas agir sur les variables qui produisaient le chômage, tout comme il n'avait pas le pouvoir d'ordonner aux gens de se déplacer dans le pays, ne pouvait pas changer le temps ni ne pouvait influer sur la conjoncture économique à l'étranger[33]. C'est dans ce contexte qu'il a rejeté l'idée des Nations Unies d'établir un objectif en matière de plein emploi, car l'objectif ne tiendrait pas compte des facteurs locaux et régionaux particuliers et serait trop rigide[34]. Par conséquent, le gouvernement a adopté une politique économique relativement passive en vertu de laquelle il laissait les forces du marché agir sur l'augmentation du chômage considérée comme « locale » ou « résiduelle ». Le premier ministre a conclu que : « Les mesures que le gouvernement prendra seront nécessairement souples et seront conçues pour faire face à des situations spéciales plutôt que sous forme d'un *plan d'ensemble grandiose* visant toute l'économie du pays »[35]. Les mesures prises étaient donc sporadiques et ponctuelles. Le gouvernement considérait que des mesures supplémentaires exigeraient une plus grande intervention, une planification économique et des changements institutionnels. Au moment de procéder à un choix politique entre le chômage et un changement institutionnel, le gouvernement a opté pour la première solution.

Le même scénario s'est reproduit en 1953-1954. Les exportations et les investissements des entreprises avaient diminué en valeur réelle de 1 % en 1953 et de 2 % en 1954. La croissance économique avait été négative en 1954, et le chômage avait franchi la barre des 5 % de 1953 au début de 1955. Dans le discours du trône de 1955, le gouvernement a reconnu l'existence « du chômage d'un caractère régional et saisonnier » et a proposé de nouveau l'amélioration des prestations d'assurance-chômage pour soutenir financièrement les travailleurs sans emploi[36].

Le gouvernement a insisté sur le fait qu'il ne pouvait pas faire grand-chose, car les causes de l'augmentation du chômage échappaient à son contrôle. D'une part, il n'était possible de faire face à la conjoncture saisonnière qu'en augmentant les prestations d'assurance-chômage. D'autre part, on soutenait que l'Europe reconstruite avait rendu la concurrence internationale plus vive et qu'il revenait aux entreprises privées d'essayer de reprendre un avantage concurrentiel[37]. C. D. Howe en a imputé la responsabilité aux entreprises elles-mêmes : « Depuis sept ou huit ans, les entreprises ont eu la vie assez facile [. . .] certaines de nos industries trouvent qu'elles n'ont pas surveillé leurs coûts aussi attentivement qu'elles auraient dû le faire. » Quoi qu'il en soit, comme l'a dit le ministre des Finances Abbott, « il se produit nécessairement des hauts et des bas dans une économie qui jouit d'un taux de croissance économique inhabituellement élevé ». Howe a soutenu que « toutes les industries de toutes les régions du pays ne peuvent pas s'attendre à réaliser des bénéfices et à produire à pleine capacité tout le temps [. . .] il s'agit de la période qui permet de faire la distinction entre les hommes et les enfants ». De nombreux ministres ont soutenu que la situation du moment se corrigerait d'elle-même et que le gouvernement devrait laisser l'économie s'ajuster. Comme l'a déclaré Howe, « toute tentative du gouvernement d'aplanir tous les obstacles de la conjoncture peut aggraver plutôt que diminuer le degré de fluctuation de l'économie ». Le ministre du Travail Gregg a soutenu qu'une hausse du chômage à court terme améliorerait les perspectives de développement économique et d'emploi à long terme[38]. En 1954, le ministre des Finances Abbott a présenté son sixième budget équilibré consécutif.

Au moment de la présentation du budget de 1957, la situation était incertaine. L'investissement privé a commencé à diminuer au quatrième trimestre de 1957, a chuté de 3 % en valeur réelle en 1958 et a continué à baisser jusqu'en 1962. Le taux de chômage a atteint 7 % en 1957. Toutefois, les prix ont augmenté de 3,2 % en 1957, et le gouvernement ne savait plus vraiment à quel signal économique il devait répondre. Deux ministères ont présenté des conseils économiques contradictoires : le ministère du Commerce laissait entendre que l'expansion économique était terminée tandis que le ministère des Finances faisait une mise en garde contre les pressions inflationnistes. Le gouvernement libéral a choisi de suivre l'avis du ministère des Finances. Il a présenté un budget anti-inflation restrictif au moment où l'économie entrait en récession[39].

Dans la décennie qui a suivi l'engagement pris en 1945 en matière d'emploi,

- les augmentations du chômage ont été tolérées;
- on a conclu qu'une partie importante des augmentations du chômage était attribuable à des facteurs non liés à la demande, ce qui nuisait à l'efficacité des mesures keynésiennes;
- on a soutenu que les mesures prises pour lutter contre ces hausses du chômage exigeraient une forte intervention de l'État dans l'économie de marché;
- on a fait face à l'accroissement du chômage en élargissant le régime d'assurance-chômage.

Le gouvernement Diefenbaker et le chômage « structurel », de 1957 à 1963

En 1958, le chômage est monté à 7 %, et les investissements du secteur privé ont continué d'être faibles. Néanmoins, le ministre des Finances Fleming a refusé de réduire les impôts et de prendre des mesures expansionnistes. Il a réitéré l'argument désormais familier selon lequel des réductions d'impôt ne pourraient pas créer des débouchés pour les secteurs d'exportation qui avaient été frappés par la récession mondiale. En outre, il a signalé le « jumelage » nettement inhabituel du chômage et de l'augmentation des prix et a exprimé son inquiétude à l'égard de l'impact de cette dernière sur la compétitivité sur les marchés d'exportation. C'est pourquoi il a adopté une politique économique passive. En 1959, le ministre Fleming a soutenu que la reprise économique était amorcée et a continué à s'inquiéter de l'inflation et de son impact sur la compétitivité sur les marchés d'exportation. Comme l'indiquent Bellemare et Poulin Simon, l'inflation a commencé à remplacer le chômage au premier rang des priorités, tendance qui allait s'accentuer jusqu'aux années 70[40]. Le gouvernement a procédé à des compressions budgétaires afin d'équilibrer le budget, tandis qu'il augmentait les impôts pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale. En 1960, le ministre Fleming a encore une fois présenté des mesures pour limiter les dépenses et les emprunts de l'État, affirmant présenter un budget équilibré[41]. Pendant cette période, par conséquent, le gouvernement a appliqué des politiques budgétaire et monétaire restrictives ou modérées pour lutter contre l'inflation, à une époque où l'économie connaissait une léthargie et où le chômage était élevé. Les déficits budgétaires qui se sont produits ont eu lieu malgré la politique du gouvernement (qui visait à équilibrer le budget) et à cause de la faiblesse de l'économie.

Au début des années 60, le gouvernement a appliqué une nouvelle politique économique qui reposait sur une conception différente du « chômage ». Dans le discours du trône de novembre 1960, il a présenté les « problèmes » que pose le « nombre sans précédent de personnes [. . .] qui arrivent sur le marché du travail » et les « personnes déplacées par l'automatisation et par d'autres changements techniques »[42]. En fait, dès la fin des années 50, il se dégageait une espèce de consensus selon lequel le chômage ne résultait pas exclusivement de l'insuffisance de la demande et selon lequel l'action gouvernementale devrait porter sur l'offre et sur les variables microéconomiques[43]. Le gouvernement a rejeté l'analyse keynésienne en faveur d'une orientation à long terme fondée sur l'offre. Deux motifs expliquaient ce changement de politique. La faiblesse de l'économie à la fin des années 50 a encouragé la recherche de politiques axées sur l'offre pour améliorer l'efficacité et la productivité dans le contexte d'un accroissement de la compétitivité internationale[44]. En deuxième lieu, étant donné l'importance accrue de l'automatisation dans la production et la rigidité de l'évolution technologique, conjuguées à la croissance exceptionnelle de l'offre de travail, on a envisagé le chômage comme un problème « structurel ». On considérait qu'il fallait une main-d'œuvre mieux qualifiée et plus mobile pour abaisser le chômage. Le gouvernement conservateur a conclu que la persistance d'un chômage élevé résultait de facteurs internationaux, structurels et technologiques « qu'il est impossible de réglementer de façon immédiate », comme l'a déclaré Diefenbaker[45]. Une politique de stimulation de la demande globale serait futile et inutile, car on ne pouvait pas supposer que l'accroissement de la demande atteindrait précisément les cibles ayant besoin d'aide; il faudrait des instruments plus « raffinés », comme l'ont écrit Bellemare et Poulin Simon[46]. Le gouvernement Diefenbaker et les gouvernements ultérieurs estimaient que les politiques nécessaires entraient en conflit avec les politiques keynésiennes – plutôt que d'en constituer le complément, comme dans de nombreux pays européens – ce qui a mené à l'abandon de l'approche keynésienne de la demande globale[47].

La politique économique appliquée de la fin de 1960 jusqu'en 1962 visait à réorganiser l'économie canadienne à long terme en essayant d'accélérer le rythme de l'industrialisation, de renforcer les secteurs de la fabrication et de la haute technologie, d'encourager une répartition plus équilibrée de l'activité économique entre les régions, d'accroître l'offre de travail, de réduire la dépendance de l'économie canadienne à l'égard de l'économie américaine et de protéger l'économie canadienne contre les chocs de l'économie internationale. Cet élargissement des préoccupations de politique générale s'inspirait en grande partie du rapport de la Commission royale d'enquête sur les perspectives

économiques du Canada (la Commission Gordon) qui avait conclu que les mesures keynésiennes ne pouvaient pas assurer à elles seules le plein emploi.

Il s'agissait là d'une des sources de la politique gouvernementale en matière de main-d'œuvre au Canada[48]. Mais les politiques non keynésiennes avaient une portée beaucoup moins grande que tout cela ne semble l'indiquer. En fait, compte tenu des objectifs de la politique économique, les politiques étaient timides – c'était un effort pour la forme, selon Bellemare et Poulin Simon – et elles ont eu un impact limité. Le gouvernement hésitait fortement quant à la mesure dans laquelle les solutions politiques devraient être imposées au marché. Dans le choix à faire entre le chômage et le changement institutionnel, le gouvernement Diefenbaker a penché vers cette dernière option, bien que de façon marginale et provisoire. Cela a suffi pour qu'il soit accusé d'utiliser des mesures coercitives et de faire de l'ingérence politique sur le marché[49].

Le budget de 1963 : le plein emploi et la politique structurelle

C'est en 1963, année où le Parti libéral est revenu au pouvoir à la tête d'un gouvernement minoritaire, que le Canada est venu le plus près de prendre un engagement en faveur du plein emploi. Dans l'espoir d'obtenir la majorité, le gouvernement libéral a voulu se distancer du chômage élevé hérité des Conservateurs et a pris un engagement en matière de plein emploi pour se mériter l'appui populaire. Dans le discours du trône et le budget, le gouvernement affirmait : « Jeunes ou vieux, tous les Canadiens doivent être capables de trouver un emploi [50]. » Par la suite, le Conseil économique du Canada (CEC) a défini le plein emploi comme étant un taux de chômage de 3 %[51]. Tant pour le gouvernement que pour le CEC, la clé du plein emploi était l'amélioration des politiques structurelles ou microéconomiques. Parmi les mesures ultérieures figuraient des politiques sectorielles (création du ministère de l'Industrie, du Conseil des sciences et du Conseil économique du Canada, du Programme pour l'avancement de la technologie, de l'aide générale à la recherche-développement et du Pacte de l'automobile), des politiques régionales (Agence de développement régional du ministère de l'Industrie, création de zones de développement régional désignées, Office d'expansion économique de la région Atlantique, Société de développement du Cap-Breton), des politiques de main-d'œuvre (remplacement ultérieur de la *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle* par la *Loi sur la formation professionnelle des adultes*, Service consultatif de la main-d'œuvre au ministère du Travail, prêts pour le déménagement, Programme d'aide à l'équipement et *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*) et la planification économique (Conseil du Trésor, Conseil économique du Canada); l'impact de ces mesures a toutefois été limité[52]. Ces politiques constituaient le prolongement des mesures prises par le gouvernement Diefenbaker et jetaient les bases de l'accroissement de l'intervention politique dans l'économie au cours de la décennie suivante. L'engagement plus explicite en faveur du plein emploi pris au début des années 60 a confirmé l'hypothèse selon laquelle une politique de *plein* emploi exigerait un accroissement de l'intervention de l'État dans l'économie et un ensemble plus complet d'institutions et d'instruments gouvernementaux. Ces mesures traduisaient aussi les pressions et les attentes politiques liées à un gouvernement minoritaire.

Ironiquement, les budgets de 1963 et 1964 n'étaient pas particulièrement keynésiens ni expansionnistes, même dans l'optique de l'objectif du plein emploi. Le gouvernement tentait plutôt d'atténuer les causes structurelles apparentes du chômage au moyen de politiques à long terme. À court terme, les Canadiens devraient vraisemblablement tolérer le chômage. En outre, à court terme, le ministre des Finances Gordon voulait un budget équilibré, ce qui représentait un objectif indépendant. Il a donc augmenté les impôts pour produire des recettes. Il s'agissait d'un budget extrêmement complexe, car Gordon y visait un nombre considérable d'objectifs politiques[53]. En 1963 et en 1964, Gordon a rejeté la réduction d'impôt de type keynésien prévue par beaucoup, car il a conclu que le revenu personnel disponible qui viendrait ainsi s'ajouter servirait à acheter des biens importés. Les budgets des deux années ont été remarquablement non expansionnistes, compte tenu de l'objectif visé en matière d'emploi[54].

La fin des années 60

À la fin des années 60, le gouvernement canadien a été obligé de faire face au mystérieux phénomène de la stagflation, c'est-à-dire l'inflation et le chômage simultanés. L'inflation avait progressé au milieu des années 60, l'indice des prix à la consommation ayant augmenté de 1,7 % en 1964, mais de 2,5 et 3,7 % en 1965 et 1966, respectivement. Pendant ces années, le taux de chômage était passé de 5,5 % en 1963 à 3,4 % en 1966. Tous ces chiffres semblaient confirmer la logique de la courbe de Phillips. Toutefois, à la fin des années 60, les taux d'inflation et de chômage ont augmenté simultanément. Par exemple, de 1967 à 1968, le chômage a progressé, passant de 3,8 à 4,5 %, tandis que les augmentations de l'IPC passaient de 3,6 à 4,1 %. Le gouvernement devait plus ou moins choisir de s'attaquer à l'inflation ou au chômage. Pendant ces années, il a choisi de juguler l'inflation.

En 1968, le ministre des Finances Benson se préoccupait de l'étendue du chômage et du taux d'augmentation des prix. Devant l'alternative à laquelle il faisait face, il a estimé qu'il était plus urgent de combattre l'inflation. Il a justifié ce choix en soutenant qu'il ne faisait aucun doute que l'inflation récente et courante touchait un plus grand nombre de personnes que celles qui souffraient du chômage. C'est-à-dire que l'impact de l'inflation était considéré comme universel tandis que celui du chômage était concentré. Cette logique « politique » dominerait les décisions stratégiques dans la plupart des cas semblables au cours des deux décennies suivantes. Benson rejetait l'idée selon laquelle il y avait vraiment un choix : il pensait que l'inflation faisait croître le chômage à long terme. Un certain nombre d'impôts et de mesures de sécurité sociale ont été augmentés et, en 1968, le gouvernement a présenté un budget équilibré au moment où le taux de chômage s'établissait à 5 %[35].

En 1969 à peu près tout le monde s'entendait pour dire que la politique économique du gouvernement devrait continuer à porter essentiellement sur l'inflation. Le gouverneur de la Banque du Canada déclarait : « D'aucuns voient surtout ce que peut coûter à court terme une politique anti-inflationniste [. . .] (j'estime) que nous aurons de meilleures chances d'assurer la progression rapide de l'emploi à l'avenir si nous prenons d'abord soin de sauvegarder le pouvoir d'achat de la monnaie. » Le gouverneur Rasminsky concluait qu'il n'y avait aucune autre voie réaliste que celle des douloureuses politiques anti-inflationnistes[36]. Même le chef du NPD, T. C. Douglas, a déclaré que l'inflation constituait la question économique prioritaire. En 1969, par conséquent, le ministre des Finances Benson a présenté des projets pour équilibrer le budget afin de contenir l'inflation, et il a présenté un budget excédentaire de 250 millions de dollars, qui s'est transformé en excédent de 1 milliard de dollars pour 1969 (730 millions de dollars une fois corrigé des variations cycliques). Ces mesures sont venues s'ajouter à la politique monétaire restrictive de l'époque, où le taux d'escompte a atteint un niveau record de 8 % et le taux de croissance de la masse monétaire est tombé à 2 %[37].

En 1970, le ministre Benson a poursuivi la lutte du gouvernement contre l'inflation. Il a indiqué que la politique des deux années précédentes consistait à débarrasser l'économie de l'inflation au moyen de politiques budgétaire et monétaire restrictives. Il a promis de continuer avec détermination à restreindre les pressions qui s'exerçaient sur l'économie et a admis que ces mesures avaient ralenti le rythme de l'activité économique, ce qui avait fait augmenter le chômage. Le budget était relativement immobiliste, et quelques mesures accroissaient l'excédent budgétaire prévu du gouvernement. Le resserrement du crédit s'est poursuivi au premier semestre. À la fin mai, on a laissé le dollar flotter; sa valeur a augmenté à cause des taux d'intérêt élevés et de l'entrée des capitaux, ce qui a eu pour effet de réduire l'inflation et de créer du chômage.

Les politiques budgétaire et monétaire de la fin des années 60 visaient à atténuer les pressions inflationnistes. On n'avait pas abandonné « officiellement » l'objectif en matière d'emploi, mais il était clair qu'il fallait le sacrifier pour atteindre l'objectif de la stabilité des prix. L'inflation a effectivement diminué, car l'IPC n'a augmenté que de 2,9 % en 1971 (contre 4,5 % en 1969). Toutefois, le taux de chômage est passé de 4,4 à 6,2 % pendant cette période.

Les politiques du gouvernement minoritaire en 1973 et 1974

Les budgets qu'a présentés John Turner avant le contrôle des salaires et des prix au début des années 70 sont instructifs pour deux raisons : ils ont montré comment les grandes priorités traduisaient les réalités *politiques* et ils ont démontré la nécessité d'accroître l'éventail des politiques pour atteindre le plein emploi.

Le Parti libéral a été réélu en 1972, mais il a dû former un gouvernement minoritaire. Le NPD décidait dans une grande mesure du sort du gouvernement. Ce délicat équilibre politique a eu pour effet d'accroître le pouvoir des syndicats de façon assez directe. C'est l'une des rares occasions (tout comme la période de 1963 à 1965) où les syndicats ont exercé une telle influence politique, comme en témoignent les politiques de cette époque. Les Libéraux étaient conscients que les budgets créateurs de chômage de la fin des années 60 n'avaient pas été populaires du point de vue électoral et politique. Il n'est donc pas étonnant qu'ils aient réaffirmé l'objectif en matière d'emploi dans les budgets de 1973 et 1974.

Dans le budget de février 1973, le ministre des Finances Turner déclarait : « L'aspect le moins satisfaisant de la performance de notre économie a été le niveau du chômage qui est demeuré élevé [. . .] le budget que je présente aujourd'hui a pour objectif [. . .] de résorber sensiblement le chômage. » À ce moment-là, plus personne ne croyait en une politique naïvement keynésienne. Tout comme Walter Gordon avait cherché des moyens institutionnels de réduire le chômage, Turner a fait appel à de nouvelles mesures pour réduire le chômage sans exacerber les pressions inflationnistes : « Le budget vise à atténuer la poussée inflationniste. » Selon les termes de Turner, le budget était « . . . nettement expansionniste, tout en freinant les forces de l'inflation ». La stratégie du budget consistait à accélérer la croissance économique, à accroître l'emploi et l'offre de

biens tout en réduisant les pressions sur les coûts et les salaires. L'impôt sur le revenu des particuliers était réduit, les taux d'imposition et les exemptions étaient indexés, les pensions et les prestations aux anciens combattants étaient augmentées et les droits de douanes étaient réduits. En octobre, les allocations familiales étaient augmentées, les pensions de la sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti étaient indexés trimestriellement, tandis que des subventions aux producteurs de lait et un gel des prix du pétrole étaient annoncés. La politique monétaire étant expansionniste, la masse monétaire s'est accrue de 15 % en 1973[58]. Le budget de 1973 a coûté 1,3 milliard de dollars au gouvernement. Par suite du boom des prix des produits, la croissance économique a été la plus élevée depuis 1956, le chômage a diminué de façon marginale, et l'inflation à deux chiffres s'est développée.

En 1973 et 1974, Turner a fait observer que le chômage restait élevé malgré une croissance des emplois disponibles. Il a conclu ce qui suit :

> Notre économie semble être maintenant caractérisée par des pénuries et des tensions généralisées sur le marché du travail, en présence de taux de chômage légèrement plus élevés qu'au cours des cycles précédents de la période d'après-guerre. Cette situation s'explique apparemment par les modifications structurelles de la population active, alliées à l'évolution de nos politiques sociales et à l'amélioration des revenus familiaux, qui permettent aux Canadiens de chercher plus longtemps l'emploi désiré[59].

Il s'agissait là d'une nouvelle conception qui deviendrait de plus en plus répandue au cours de la décennie suivante. Le budget de 1974 a poursuivi sur la lancée amorcée en 1973. On y rejetait les politiques monétaire et budgétaire restrictives, car elles auraient pour effet de favoriser la stagnation et une augmentation du chômage, soit un remède pire que le mal. Les contrôles économiques ont été rejetés tant pour des motifs politiques (liberté) qu'économiques (efficacité et accroissement de la production). Une orientation microéconomique ou structurelle a prédominé : réduction des taxes de vente sur les vêtements, les chaussures, ainsi que les matériaux de construction; réduction des droits de douane sur les biens de consommation; établissement d'allégements fiscaux pour le logement (REEL); maintien et accroissement des crédits d'impôt; exonération des revenus d'intérêt (jusqu'à concurrence de 1 000 $); et augmentation de certains impôts pour financer l'ensemble de ces mesures. Le budget présenté comportait un déficit de 450 millions de dollars[60]. Le gouvernement a été défait, et un budget semblable, mais encore plus expansionniste, a été présenté en novembre 1974.

La période 1973-1974 a été remarquable pour les raisons suivantes :

- vu les retombées politiques des budgets Benson, le gouvernement était plus sensible politiquement à la question du chômage, d'autant plus qu'il était minoritaire;

- reconnaissant l'existence d'un arbitrage à opérer entre l'emploi et l'inflation, le gouvernement a eu recours à des mesures non traditionnelles axées sur l'offre pour réaliser la quadrature du cercle tout en minimisant les dommages politiques, c'est-à-dire qu'il a continué de rejeter les contrôles et les mesures plus directement interventionnistes;

- on a commencé à considérer qu'il fallait adopter une approche microéconomique ou structurelle de l'emploi, compte tenu de la « nouvelle démographie » de l'offre de travail (c'est-à-dire une proportion croissante de jeunes et de femmes) et de l'impact des politiques sociales (comme l'assurance-chômage) sur le fonctionnement du marché du travail.

La stratégie Turner avait peut-être une certaine logique économique à long terme et pouvait être très séduisante du point de vue politique (à savoir le rejet des contrôles). Mais comme il a été souligné par la suite, les pressions inflationnistes ont augmenté tandis que le chômage n'a diminué que marginalement à court terme[61].

La modification de l'objectif en matière d'emploi après 1975

Bien qu'on n'ait pas abandonné officiellement l'objectif en matière d'emploi, dès 1975, il était clair que « quelque chose » avait changé. L'objectif avait de toute évidence perdu sa résonance politique et morale, et la foi dans les moyens keynésiens avait diminué. Les « chocs de l'offre » des années 70, particulièrement les mauvaises récoltes et les mesures prises par l'OPEP en 1973 et 1979, ont détourné l'attention des préoccupations et des stratégies traditionnelles. D'une part, l'inflation est devenue la préoccupation économique principale. D'autre part, elle était perçue essentiellement en fonction de l'offre et non de la demande, et on considérait que l'approche et les moyens keynésiens avait une capacité limitée, voire négligeable, dans ce contexte. Le manque d'efficacité du keynésianisme a accéléré l'affaiblissement de l'engagement en matière d'emploi et le retour à des approches économiques traditionnelles axées sur le marché[62].

La période 1975-1976

Le dernier budget du ministre des Finances Turner présenté en 1975 mettait l'accent sur le dilemme entre le chômage

et l'inflation. Après avoir examiné et rejeté toute la gamme des possibilités d'action, il a établi un budget en apparence « neutre ». Le budget comportait toutefois un élément clé, car le ministre affirmait qu'aucun de ses objectifs n'était plus important que le contrôle des dépenses publiques. Il proposait de réduire les dépenses de 1 milliard de dollars pendant l'exercice 1975-1976. Un petit nombre de mesures relatives à l'emploi devaient être financées par des augmentations d'impôt. Le budget comportait un important déficit, mais celui-ci était essentiellement passif et traduisait une position de statu quo à l'égard de l'économie. Le ministre Turner essayait fondamentalement de surmonter la crise[63]. Il s'agissait de la dernière tentative du gouvernement d'éviter d'imposer des contrôles économiques.

Turner a démissionné en septembre 1975, entre autres parce qu'il était peu enclin à imposer une politique de contrôles. Le 14 octobre, le gouvernement présentait un important programme anti-inflationniste. Outre une politique des prix et des revenus, il présentait des politiques monétaire et budgétaire visant à modérer la croissance. D'une part, il s'engageait à limiter l'augmentation de ses dépenses au taux de croissance de l'économie. D'autre part, le « gradualisme » monétariste laissait entrevoir un ralentissement du taux de croissance de la masse monétaire.

Dans le budget de 1976, le ministre des Finances Macdonald réitérait l'intention du gouvernement de réduire les dépenses publiques, et il prévoyait une importante diminution du déficit. Il citait aussi l'étude du Conseil économique du Canada intitulée *Des travailleurs et des emplois* [1976] pour expliquer l'adoption de certaines modifications de la politique de la main-d'œuvre. L'étude avait conclu que la notion de chômage avait changé depuis 1945 et que le taux de chômage global était trompeur. L'étude présentait l'emploi et le chômage comme des processus de « flux » dans lesquels une partie non négligeable du chômage global était perçue comme normale et acceptable. En fait, on y fixait comme objectif stratégique un taux de chômage se situant entre 5 et 7 %. Comme Turner avant lui, le ministre Macdonald a souligné les dimensions « structurelles » et « frictionnelles » du chômage qui avaient résulté des changements institutionnels (assurance-chômage, programmes de formation, salaire minimum) et des pressions démographiques (l'arrivée sur le marché des baby-boomers et l'accroissement du taux d'activité des femmes). Selon lui, la politique de l'emploi devrait viser à améliorer les conditions sur le marché du travail :

> L'expérience acquise par de nombreux pays ces dernières années révèle le danger qu'il y a à se fixer dans ce domaine des objectifs trop modestes ou à essayer de les atteindre trop vite. Si nous voulons soutenir la croissance économique et la création d'emplois tout en réduisant l'inflation, les mesures de régulation de la demande et d'amélioration du fonctionnement du marché du travail doivent être coordonnées.

En particulier, il a apporté une série de modifications au programme d'assurance-chômage afin d'encourager les titulaires d'un emploi à le garder et les chômeurs à chercher un emploi (le délai de carence a été accru de 50 %, et la durée de la période de prestation a été liée directement au nombre de semaines travaillées)[64]. Malgré cette réorientation de la politique vers le marché du travail, il n'y a eu aucune augmentation réelle des dépenses consacrées à la politique de la main-d'œuvre du milieu des années 70 jusqu'au début des années 80[65].

Par suite de l'adoption d'une sévère politique anti-inflationniste en 1975-1976, les hausses de l'IPC se sont stabilisés dans une fourchette variant de 7 à 9 % à la fin des années 70. Bien qu'il y ait eu une croissance considérable de l'emploi et de la production au milieu des années 70, la croissance de la capacité de production et de la main-d'œuvre a été plus importante. Du quatrième trimestre de 1976 jusqu'en 1979, le taux de chômage a augmenté pour atteindre plus de 8 %. Le chômage cyclique a progressé de 5 points de pourcentage de 1974 à 1977 à cause de la politique de lutte contre l'inflation du gouvernement. À partir de l'automne 1975, le gouvernement a adopté une politique de gradualisme monétaire. Le taux de croissance de la masse monétaire a fortement diminué pendant la plus grande partie de 1976. Le taux d'escompte a grimpé à 9,5 % en mars 1976. Pendant la plus grande partie de 1976, les taux d'intérêt canadiens ont été considérablement supérieurs à ceux des États-Unis. La politique monétaire est devenue moins restrictive de la fin 1976 jusqu'à la fin 1977, et la dévaluation a eu un impact expansionniste. Toutefois, les taux d'intérêt ont monté de nouveau sensiblement à partir du deuxième trimestre de 1978 et, au début de 1979, le taux d'escompte atteignait 11,5 %[66].

La période 1979-1982

La fin des années 70 et le début des années 80 ont été des années difficiles, pendant lesquelles la politique de l'État a induit une récession (en 1981-1982)[67]. La politique anti-inflationniste du gouvernement a fait croître le chômage cyclique d'environ 5 points de pourcentage[68]. Les mesures d'austérité du gouvernement rappelaient les politiques que les gouvernements appliquaient pendant les années 30 en s'inspirant du thème suivant : « souffrir à court terme pour obtenir des gains à long terme ». La politique du gradualisme monétaire a été appliquée de façon plus soutenue qu'au milieu des années 70; le taux de croissance de la masse monétaire est tombé de 10 % en 1978 à 7 % en 1979, à 6,4 % en 1980 et à 3,3 % en 1981 (une croissance négative

étant enregistrée au deuxième trimestre de 1981). Les taux d'intérêt ont franchi la barre des 20 %, et l'emploi a diminué de 3,3 % en 1982[69].

Dans le discours du trône de 1979, le gouvernement a annoncé son intention de faire appel à l'initiative individuelle pour favoriser la croissance et créer des emplois et de modifier le régime d'assurance-chômage afin d'abolir les désincitations au travail[70]. Dans le budget, le ministre des Finances Crosbie déclarait que « nous avons besoin d'initiative, d'ardeur au travail, d'esprit d'entreprise et du caractère aventureux de nos ancêtres » plutôt que de l'intervention de l'État dans l'économie. Il a en outre fait observer que « l'évolution structurelle de la population active ainsi que l'influence de l'assurance-chômage et d'autres programmes sociaux ont relégué au rang des souvenirs des taux de chômage de l'ordre de 4 ou 5 % ». L' « objectif fondamental » du budget était de réduire le déficit, tandis que l'inflation continuait à être le « plus grand défi ». Le taux de croissance des dépenses publiques devait être limité, et diverses taxes ont été imposées[71].

Le gouvernement conservateur a été défait lors du vote sur le budget, et un ralentissement économique s'est amorcé au début de 1980. Néanmoins, en avril, le ministre libéral des Finances Allan MacEachen a présenté à nouveau un certain nombre des mesures fiscales de Crosbie. Lors de la présentation de son budget d'octobre, il a déclaré que la gestion de la demande ne permettait pas de réaliser les objectifs du plein emploi et de la stabilité des prix : « De toute évidence, les problèmes sont plus profonds et plus complexes; ils touchent notre capacité fondamentale de production. » Il a réitéré l'engagement qu'avait pris le gouvernement de réduire le déficit et de limiter la croissance des dépenses publiques au niveau de la croissance économique. Il a aussi exprimé son appui à la deuxième expérience de monétarisme de la Banque du Canada. La croissance de la masse monétaire est tombée de 10 % en 1978 à 7 % en 1979, à 6,4 % en 1980 et à 2,3 % en 1981 (une croissance négative étant enregistrée au deuxième trimestre de 1981); le taux d'escompte a atteint 21,5 % à l'été 1981. Le Programme national de l'énergie a constitué le principal élément d'un budget de « statu quo »[72].

Dans le budget de 1981, le ministre MacEachen a soutenu que « nous créerons moins d'emplois, moins d'expansion et plus de chômage si nous essayons de nous accommoder de l'inflation ». Ce budget a été un budget de « réforme fiscale » qui, dans l'ensemble, était modérément restrictif à la veille d'une forte récession. Il ne faisait pas mention explicitement du chômage (le taux s'établissait à 7,5 % en 1981 et a grimpé à 11 % en 1982). Le rapport Dodge (étude de la Commission de l'emploi et de l'immigration intitulée *L'évolution du marché du travail dans les années 80*)[73] est paru en 1981. Le rapport mettait l'accent sur les aspects non cycliques de l'augmentation du chômage (changements de la politique démographique et sociale) et concluait que les chômeurs n'éprouvaient pas autant de difficultés que par le passé. Une politique monétaire restrictive, la réduction du déficit et la réduction des emprunts gouvernementaux composaient un budget de restriction[74]. La récession a été prise en compte dans le budget de 1982, qui comprenait certaines mesures modérées visant la création d'emplois et l'aide aux petites entreprises. Cependant, la pièce maîtresse du budget était le programme des 6 et 5 % qui visait à contenir les pressions inflationnistes. La réduction du déficit restait un objectif à un moment où le chômage atteignait 11 %. Dans l'ensemble, le budget visait à accroître la confiance du milieu des affaires et « à faire du Canada une société plus solide, plus résistante »[75]. La politique monétaire restait restrictive, selon la logique suivante de la Banque du Canada :

> La preuve est certainement faite maintenant que l'idée, autrefois assez répandue, que l'on pourrait atteindre et maintenir plus facilement des niveaux élevés d'emploi et de production si l'on ne faisait pas grand cas de l'inflation, est de toute évidence erronée. Il n'est pas possible de prétendre choisir entre l'inflation et le chômage. Les politiques inflationnistes débouchent sur une piètre tenue de l'économie, notamment sur des taux de chômage élevés. La bonne tenue de l'économie ne peut être fondée que sur la stabilité monétaire[76].

Les budgets du gouvernement conservateur

Le gouvernement conservateur appliquera indirectement une politique de l'emploi. Dans le premier discours du trône qu'il a présenté en 1984, il entendait faire face au chômage de deux façons. D'une part, en encourageant l'initiative et la prise de risques dans le domaine économique, il incitait les entreprises privées à investir et à créer des emplois. D'autre part, vu l'évolution structurelle du marché du travail, il poursuivra la politique de la main-d'œuvre (formation professionnelle et recyclage), qui sera axée sur le secteur privé[77]. Dans son premier budget présenté en mai 1985, le ministre des Finances Wilson a consacré « la rupture fondamentale avec le passé ». Il entendait mettre l'accent sur la réduction du déficit, réduction qui était considérée comme la clé d'un accroissement de la croissance économique et d'une réduction de l'inflation et du chômage. « Les déficits élevés limitent notre capacité de promouvoir la croissance et de créer des emplois. » La stratégie de l'emploi devait être indirecte et fonction du milieu :

> Aussi bien dans notre pays que de concert avec nos partenaires internationaux, nous travaillons à libérer l'esprit

> d'entreprise de nos citoyens, à éliminer les obstacles à la croissance productive, à abaisser les barrières au commerce international, à résorber des déficits élevés et à permettre au dynamisme de nos économies revitalisées de créer des emplois et des possibilités pour tous[78].

Dans le budget de 1986 et les budgets suivants, le gouvernement conservateur a continué de mettre au premier plan l'accroissement des possibilités d'emploi par la réduction du déficit. Il a présenté quelques « nouveaux » programmes de formation de la main-d'œuvre s'adressant aux jeunes travailleurs et aux femmes, mais le taux de croissance réel des dépenses consacrées à la main-d'œuvre n'a pas augmenté pendant ces années[79].

Les conseils que le gouvernement a reçus suivaient une logique semblable. En 1985, la Commission Macdonald a rejeté le recours à des mesures à court terme pour faire face au chômage et a opté pour une stratégie à moyen et à long terme visant à établir un milieu favorable au progrès économique[80]. En 1986, la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (la Commission Forget) concluait ce qui suit :

> Le chômage n'est plus un phénomène conjoncturel à court terme dont sont victimes un petit nombre d'entreprises et de travailleurs marginaux [. . .]. De plus en plus, il résulte d'importants changements structurels de l'économie qui concernent des industries, des professions, des collectivités et des régions entières[81].

Tout ceci était bien loin du discours politique et économique de 1945.

Conclusion

Sur la base de ce survol historique, nous pouvons provisoirement tirer les conclusions suivantes :

- l'objectif en matière d'emploi n'a pas été poursuivi de façon aussi vigoureuse que même l'engagement de 1945 aurait pu le laisser penser;

- dans les premières années d'après-guerre, les gouvernements ont toléré des augmentations de chômage considérées comme étant attribuables à des facteurs étrangers à la demande et non contrôlables; les gouvernements ont choisi de laisser jouer le marché;

- à la fin des années 50 et dans les années 60, les gouvernements ont accepté la notion de chômage « structurel » et ont apporté divers changements institutionnels axés sur l'offre; même si ces changements étaient provisoires et ponctuels et pas particulièrement vigoureux, ils se sont accumulés avec le temps;

- du milieu à la fin des années 60, l'inflation a remplacé le chômage comme principale préoccupation en matière de politique; les gouvernements d'alors et les gouvernements ultérieurs ont délibérément (quoique à contrecœur) fait augmenter le chômage afin de combattre l'inflation;

- lorsque le chômage s'est substitué à l'inflation comme principale préoccupation, on a considéré comme nécessaire à la poursuite de toute politique de plein emploi une série de politiques et d'institutions « complémentaires » (mesures axées sur l'offre et contrôles des revenus);

- au milieu des années 70 et au début des années 80, les gouvernements ont produit des récessions et un chômage élevé afin de combattre l'inflation; des politiques budgétaire et monétaire restrictives ont été considérées comme inévitables;

- au cours des années 80, il s'est dégagé un consensus sur le fait que la nature du chômage avait changé par suite de l'évolution démographique et sociale ainsi que des politiques; ce changement semblait justifier un ensemble différent de politiques, l'accent étant mis sur les politiques du marché du travail;

- à partir du début des années 80, la pensée conservatrice a prédominé dans les considérations en matière de politique et d'emploi; la réduction du déficit, la limitation du rôle de l'État et l'accroissement de l'initiative individuelle ont constitué le discours politique et économique dominant dans ce domaine, l'emploi étant considéré comme une question relevant du marché.

2 L'évolution des concepts

L'examen de l'historique a révélé que les politiques en matière de chômage ont évolué avec le temps. Les attitudes des gouvernements à l'endroit du chômage ont varié au gré des différentes situations. Dans les années 80, les gouvernements étaient disposés à « tolérer » ou à accepter comme inévitables et « naturels » des niveaux de chômage de deux à trois fois supérieurs à ceux qui auraient été politiquement tolérables dans l'après-guerre immédiat. En fait, dans les années 80, le chômage a été dans une large mesure « repersonnalisé » sous la forme du retour de la notion de chômage « volontaire ». Il s'agit précisément de la notion qu'avait fait disparaître l'avènement de l'analyse keynésienne dans les années 40; selon cette analyse, le chômage ne relevait pas de la responsabilité de l'individu et n'était pas une question de « choix », mais était plutôt attribuable à des forces macroéconomiques ou à une « contrainte » imposée à l'individu.

En général, les changements d'attitude à l'égard du chômage ont été le résultat des tentatives faites pour lutter contre celui-ci. C'est-à-dire que pour atteindre l'objectif d'après-guerre en matière d'emploi, on a élaboré de nouveaux concepts du chômage. Les expériences effectuées sur le plan des politiques ont porté les dirigeants politiques et leurs conseillers à penser que le chômage est plus « complexe » que ce qu'on avait soutenu dans les années 40. En outre, la modification de la théorie économique a engendré de « nouvelles » conceptualisations du chômage, comme cela s'était produit dans les années 30 et 40[1]. Dans la mesure où l'objectif en matière d'emploi n'a pas été réalisé – ou dans la mesure où sa réalisation a semblé poser d'autres problèmes – la notion même de « plein » emploi et les politiques visant à le réaliser sont devenues suspectes. Comme l'ont expliqué Bellemare et Poulin Simon, l'échec de la politique keynésienne a non seulement délégitimé le keynésianisme, mais il a aussi nui à l'objectif en matière d'emploi et à l'argumentation en faveur de l'intervention de l'État dans l'économie[2]. Le « consensus » de l'après-guerre immédiat en matière d'emploi et de politiques de l'emploi s'est évaporé, mais aucun nouveau consensus ne s'est fait jour. Les approches analytiques concurrentes présentaient des « visions » différentes du chômage, ce qui a eu pour effet d'embrouiller ce qui avait semblé être une question simple en 1945.

Dans la présente partie, nous présentons un certain nombre de ces nouveaux concepts, qui confirment les hypothèses de travail de notre étude. En gros, on peut dire que l'engagement keynésien pris en 1945 a eu un effet de boomerang. D'une part, comme il s'inspirait d'une conceptualisation étroite du chômage, d'un nombre limité d'orientations stratégiques et de l'hypothèse selon laquelle l'objectif en matière d'emploi n'entraînait pas de coût, on s'est lancé dans une expérience qui s'est soldée par le manque de préparation et la désillusion. Lorsque le keynésianisme a fait face à sa première « véritable » crise, après 1974, il n'existait pas de mécanismes institutionnels ni d'approches efficaces auxquels on aurait pu recourir[3]. D'autre part, la montée et le déclin de l'expérience keynésienne a illustré de façon spectaculaire la nature des arbitrages que doivent faire les décideurs. Ces changements conceptuels peuvent être regroupés en trois grands domaines :

- le passage d'un concept simple et « global » du chômage à une notion complexe et « désagrégée », dont le retour de l'idée de chômage « volontaire »;
- la découverte des « coûts » de l'emploi;
- l'apparition du concept du taux de chômage « naturel ».

Chacun de ces éléments nouveaux illustrait l'arbitrage à faire entre le chômage et le changement institutionnel.

La « désagrégation » du chômage et la redécouverte du chômage « volontaire »

La conceptualisation du chômage a suivi l'évolution de la théorie économique, depuis la théorie classique jusqu'à la théorie keynésienne et l'ère postkeynésienne[4]. Jusqu'à la fin du XIX^{e} siècle, le chômage était considéré comme une question « personnelle » plutôt que « sociale ». En fait, dans la plupart des langues, le mot lui-même n'a pas été utilisé avant les années 1890. Par exemple, en allemand, Marx a utilisé l'expression *die unbeschaftigen* (ceux qui ne sont pas occupés) dans le *Capital* et non l'expression *arbeitslosigkeit* (état de ceux qui sont sans travail) qui n'a été utilisée qu'à partir des années 1890. En français, le mot « chômage » vient du Moyen-Âge, du latin *caumare* (se reposer pendant

la chaleur), lui-même du grec *kauma*, chaleur. D'ailleurs, « un jour chômé » désigne un jour de congé. En anglais, l'expression *unemployment* ne s'est généralisée que dans les années 1890[5].

C'est au cours des crises économiques de la fin du XIX[e] siècle qu'a été « inventé » le concept de chômage. À partir du milieu du XIX[e] siècle, on a commencé à penser que les fluctuations du cycle économique capitaliste déplaçaient périodiquement un grand nombre de travailleurs, qui pouvaient être considérés comme étant « en chômage ». La notion de chômage a alors été « dépersonnalisée ». Auparavant, ceux qui ne travaillaient pas étaient considérés comme « oisifs » ou volontairement sans travail, à la suite d'un choix personnel. On considérera dorénavant que la plus grande partie de ceux qui sont sans travail *n'ont pas choisi* cet état de chose. Des causes macroéconomiques expliquaient leur chômage, qui était désormais considéré comme involontaire[6].

Selon Farrall, la nouvelle conceptualisation du chômage a suivi de près l'évolution de la théorie économique[7]. Dans son analyse des causes cycliques macroéconomiques du chômage, Keynes a soutenu que le chômage résultait d'une insuffisance de la demande, c'est-à-dire que le niveau de l'emploi était fonction du niveau du revenu national. D'une part, aucune personne ne pouvait à elle seule influer sur le niveau de revenu national pour s'assurer d'avoir un emploi. D'autre part, Keynes a présenté une analyse « agrégée » dont les résultats semblaient indiquer que l'ensemble du chômage était plus ou moins de même nature, c'est-à-dire qu'il était lié à une insuffisance de la demande. Tant que les gouvernements pourraient faire en sorte qu'il y ait un niveau suffisant de revenu national, l'économie connaîtrait le plein emploi.

Aux yeux des analystes économiques et particulièrement des décideurs, cette conceptualisation keynésienne du chômage était très attrayante. Elle satisfaisait l'« intuition » de la classe politique et constituait une notion simple et facile à comprendre. Par ailleurs, elle établissait un programme stratégique qui était lui-même simple. Tant que les gouvernements interviendraient pour gérer les éléments de la demande globale, le chômage n'augmenterait pas. Pour ce qui est de l'économie – les aspects microéconomiques et structurels – le marché continuerait de jouer. Selon cette approche, il serait possible de résorber le chômage sans planification économique nationale ni sans intervention particulière de l'État sur l'offre. L'approche consistant à agir sur la demande était en fait apolitique et relativement peu coûteuse comparativement à une approche structurelle dont les interventions spécifiques et détaillées auraient nécessité de délicats choix politiques et changements institutionnels[8].

L'objectif d'après-guerre en matière d'emploi s'inspirait donc de deux conceptualisations du chômage : son caractère involontaire et son caractère global. Toutefois, comme l'écrivait la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (la Commission Forget) en 1986 : « Les Canadiens se rendent compte que le chômage tient, de nos jours, à des phénomènes beaucoup plus complexes que "les hauts et les bas du cycle économique"[9]. » Pendant la période d'après-guerre, la notion simple « globale » du chômage s'est estompée et a cédé la place à une notion du chômage moins englobante mais plus complexe. De même, les hypothèses sur le caractère involontaire du chômage ont perdu de leur pertinence. L'évolution de ces notions a grandement compliqué l'analyse du chômage, le choix des mesures à appliquer et la conceptualisation du chômage même.

Le chômage désagrégé

Comme nous l'avons vu au chapitre 1 et comme l'ont montré Bellemare et Poulin Simon[10], la notion keynésienne simple du chômage n'a jamais prédominé de façon exclusive dans quelque période que ce soit. Pendant toute la période d'après-guerre, les politiques appliquées – ainsi que les discussions au sujet de la théorie économique – ont traduit l'opposition entre les principes macroéconomiques du keynésianisme et les fondements microéconomiques de l'activité économique[11]. En fait, dès la période allant de la fin des années 40 au milieu des années 50, les gouvernements canadiens ont accepté comme « inévitables » les augmentations du chômage, précisément parce qu'on pensait que le chômage était de type non cyclique. Divers facteurs étaient évoqués : les conditions saisonnières difficiles ralentissaient l'activité économique dans certains secteurs; des « poches » de chômage sévissaient dans certaines régions ou dans certains secteurs tandis que le reste de l'économie connaissait le plein emploi; les fluctuations de la conjoncture économique internationale touchaient certaines industries en particulier. Dans l'ensemble, ces facteurs étaient considérés comme échappant au contrôle des pouvoirs publics. Contrairement à ce qu'on prévoyait en 1945, on ne pouvait pas agir sur ceux-ci parce qu'il s'agissait d'un chômage non cyclique. En gros, les gouvernements des années 50 ont laissé le marché résorber le chômage cyclique. La notion de chômage « structurel » en est venue à concurrencer et même parfois à remplacer la notion de chômage exclusivement attribuable à la demande.

Par exemple, pendant les années Diefenbaker, l'idée de l'apparition du chômage « structurel » a prédominé. On a fait observer, bien qu'il s'agisse d'une opinion plus intuitive qu'analytique dans sa présentation, que la hausse du chômage était liée au déplacement de la main-d'œuvre entraîné

par l'automatisation et l'évolution rapide de la technologie. Par conséquent, le gouvernement n'a pas adopté de mesures expansionnistes à court terme, car il estimait que l'augmentation du chômage n'était pas cyclique. Il a plutôt fait porter essentiellement sa politique sur des éléments de l'offre à long terme qui exigeaient, dans une certaine mesure, un changement institutionnel et une augmentation de l'intervention spécifique et détaillée de l'État dans l'économie. En outre, le gouvernement a laissé entendre qu'il fallait « tolérer » le chômage à court terme.

Cette orientation « structurelle » s'est établie et s'est répandue à partir du début des années 60[12]. Par exemple, dans les quatre premiers rapports du Conseil économique du Canada, les questions de marché du travail et de main-d'œuvre avaient la place d'honneur, et les budgets présentés par Walter Gordon de 1963 à 1965 dénotaient une orientation très « structurelle ». Dans son Premier Exposé, le CEC a désagrégé le chômage en ses éléments frictionnel, saisonnier et structurel et a évoqué la perspective de réduire le taux de chômage à moins de 3 % par l'amélioration des politiques de main-d'œuvre. Le chômage a été de plus en plus présenté comme un problème structurel ou microéconomique et « institutionnel ». Cette orientation a prédominé jusqu'au milieu des années 70, année où l'on a soutenu que la stagflation était liée au problème du chômage structurel[13].

Dans les années 80, on s'est généralement accordé pour dire que ce chômage non cyclique comprenait une part importante de l'augmentation constante du chômage pendant cette décennie[14]. Dans une étude majeure réalisée en 1982 (*Pénuries et carences : travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80*), le CEC faisait état de « déséquilibres » entre l'offre et la demande de travail et mettait particulièrement l'accent sur le problème du chômage de longue durée, qui constituait, selon l'étude, une part importante du chômage élevé des années 80[15]. La Commission Macdonald a aussi souligné l'importance des facteurs structurels :

> Un [. . .] facteur qui pourrait revêtir de l'importance [. . .] est la rapidité des changements structurels dans l'économie. Si le rythme des changements s'accélère, le chômage structurel s'accroîtra temporairement à mesure que l'économie et les marchés du travail s'adapteront à l'accroissement de la demande dans certains secteurs et à la diminution de la demande dans d'autres. Selon certaines données, le taux d'adaptation structurelle était plus élevé dans les années 70 et au début des années 80 qu'à la fin des années 50 et au début des années 60[16] . . .

En 1986, la Commission Forget estimait qu'un taux de chômage persistant de 10 % résultait « de la restructuration fondamentale par laquelle passe l'économie » et que la création de nouveaux emplois était devenue de plus en plus « coûteuse »[17].

La notion keynésienne ou « globale » du chômage a davantage été battue en brèche par la constatation que divers groupes démographiques connaissaient des degrés différents d'emploi et de chômage. On considérait que deux phénomènes sociaux en particulier avaient modifié sensiblement la signification du chômage. D'une part, une sorte de révolution sociale a donné lieu à une augmentation spectaculaire du taux d'activité des femmes, et les familles à deux revenus sont devenues de plus en plus courantes. Le taux d'activité est passé de 57 % en 1966 à 66 % en 1987, en raison d'une hausse du taux d'activité des femmes, qui est passé de 35 à 56 %; pendant cette période, la population active s'est accrue de 75 % tandis que la population active féminine progressait de 143 %. D'autre part, la génération du baby-boom de l'après-guerre a commencé à entrer sur le marché du travail dans les années 70 et au début des années 80. Le taux d'activité des jeunes (de 15 à 24 ans) est passé de 56 à 59 % pendant la même période. Le taux de chômage de ce groupe d'âge s'est maintenu à un niveau de deux à trois fois plus élevé que celui des autres groupes d'âge[18].

Le CEC a étudié et analysé ces phénomènes dans le cadre de divers exposés et études, en particulier son étude spéciale de 1976 intitulée *Des travailleurs et des emplois*. Les décideurs se sont inspirés de cette approche dans leurs analyses au début des années 80[19]. Dans sa *Revue économique* [1980], le ministère des Finances signale que :

> Le taux de chômage des hommes adultes a suivi d'assez près l'évolution de l'économie [. . .], mais il n'en a pas été de même pour les autres grandes catégories d'âge et de sexe – jeunes de moins de 25 ans et femmes adultes. L'augmentation du taux de chômage dans ces deux catégories a été plus forte que prévu de 1966 à 1970 et l'amélioration entre 1970 et 1974 a été plus faible qu'on ne l'escomptait[20].

Les budgets présentés par John Turner au milieu des années 70 ont certainement été sensibles à cette situation. Les phénomènes du « chômage des jeunes » et du taux croissant d'activité des femmes ont été analysés par la Commission Macdonald et la Commission Forget[21].

La désagrégation du chômage revêtait aussi une dimension régionale. Dès le début de l'après-guerre, on a reconnu que les statistiques agrégées sur la croissance et l'emploi masquaient d'importantes variations économiques d'une région à l'autre du pays. Alors que les gouvernements de la première décennie de l'après-guerre acceptaient cette situation comme « inévitable », les gouvernements Diefenbaker, Pearson et Trudeau ont donné au développement

économique régional une importance nationale. Ils ont toutefois reconnu que ce chômage régional n'était pas un phénomène global de type keynésien, et qu'il faudrait donc concevoir de nouvelles politiques structurelles. Cette approche s'inspirait dans une certaine mesure de l'analyse du Conseil économique du Canada. Selon les Quatrième et Cinquième Exposés annuels (1967 et 1968) du CEC, il n'était pas possible d'abaisser le taux de chômage à moins de s'attaquer aux disparités régionales. Dans son exposé de 1977, il soulignait le « rythme inégal de la croissance économique d'une région à l'autre » qui créait du chômage chronique dans les provinces de l'Atlantique, au Québec, dans les régions rurales et dans le Nord[22].

Le concept de « chômage » est devenu plus complexe au cours de la période d'après-guerre. De concept simple et agrégé, il s'est transformé en concept « désagrégé ». Il en est venu à être considéré non seulement comme un simple reflet d'une insuffisance de la demande, mais aussi comme traduisant des facteurs structurels et de l'offre. Cette évolution s'est produite à la suite de l'accroissement des recherches analytiques sur le chômage et dans le cadre des efforts déployés pour atteindre l'objectif en matière d'emploi. Comme nous l'indiquerons plus loin, le poids précis de chacun de ces facteurs pourrait faire l'objet d'un important débat. Cette « désagrégation » du chômage a sérieusement compliqué les attitudes et les mesures adoptées pour combattre le chômage, et a sapé l'objectif en matière d'emploi (d'autant plus que les économistes keynésiens du courant principal ont eux-mêmes accepté la redéfinition du plein emploi comme étant un taux de chômage oscillant entre 6,5 et 8 %)[23]. Les gouvernements se retrouvaient devant l'alternative suivante : ne rien faire et soutenir que les facteurs non cycliques ne relevaient pas de la responsabilité et de la politique de l'État en matière d'emploi, ou bien essayer de combattre ce chômage. Dans le premier cas, un taux de chômage potentiellement élevé pouvait être adouci par la mise sur pied de généreux régimes d'assurance-chômage. Le second scénario, pour sa part, exigeait une gamme étendue de changements gouvernementaux et institutionnels et d'interventions politiques sur le marché.

La redécouverte du chômage « volontaire »

Comme nous l'avons déjà indiqué, le paradigme keynésien traduisait l'acceptation graduelle, au XX[e] siècle, de l'idée selon laquelle le chômage *n'était pas* un phénomène personnel et volontaire par lequel on choisissait de rester oisif plutôt que de travailler et de gagner un revenu. On estimait plutôt de plus en plus que le chômage était essentiellement involontaire et ne constituait pas un choix personnel et qu'il résultait de facteurs macroéconomiques sur lesquels les individus n'avaient aucune prise. Cette perception conférait au chômage une résonance morale et idéologique et imprimait à l'objectif en matière d'emploi un élan politique considérable. Pendant les trois décennies qui ont suivi la guerre, cette perception est restée plus ou moins ancrée et incontestée. Jusqu'au milieu des années 70, les gouvernements ont réagi de diverses façons à la désagrégation du concept de chômage. Mais on continuait à considérer que le chômage était « authentique », c'est-à-dire involontaire[24].

À partir du milieu des années 70, le concept de chômage a subi un remaniement qui traduisait l'évolution de la théorie économique et des changements de politique. De nombreux analystes économiques ont soutenu – et en ont convaincu les gouvernements – qu'une partie importante de l'augmentation perçue du chômage était « volontaire ». Ils considéraient que cette augmentation résultait de l'instauration de programmes sociaux de l'État comme l'assurance-chômage qui avaient rendu le chômage moins « pénible » que par le passé. Cette tendance a eu cours pendant toute la période d'après-guerre et a culminé au début des années 70. « . . . l'histoire de l'assurance-chômage au Canada consiste en une expansion et une libéralisation presque ininterrompues de 1940 à 1975 . . .[25] » Alors qu'en 1940 le programme d'assurance-chômage protégeait 42 % de la population active, il a été étendu à 75 % de la population active en 1955 et à 80 % à la fin des années 60. La *Loi sur l'assurance-chômage* a été modifiée en profondeur en 1971 par le ministre du Travail, Bryce Mackasey. La protection est devenue presque universelle, touchant 96 % de la population active. La période d'admissibilité est tombée à huit semaines assurables tandis que les prestations ont atteint 66,6 % des gains assurables (contre 43 % auparavant) jusqu'à concurrence de 100 $ par semaine (contre 53 $). Il s'agissait là d'une importante libéralisation du programme d'assurance-chômage. Les prestations d'assurance-chômage représentaient 0,4 % du PNB en 1949, et plus de 2 % en 1975. À ce moment-là, le Canada était l'un des cinq pays du monde occidental dont les critères d'admissibilité étaient les moins restrictifs[26].

En plus de l'argument démographique que nous venons d'évoquer, il était de plus en plus accepté qu'une part considérable de l'augmentation du chômage traduisait un choix « personnel ». Cette conceptualisation a amené l'idée du « nouveau » chômage, qui était en fait une reconstitution à l'époque moderne du concept classique du chômage. Cette interprétation comportait une dimension idéologique importante, car elle représentait un « retour du pendule » conservateur après le libéralisme et l'interventionnisme politiques de l'après-guerre. Il y avait en effet une certaine part de « je vous l'avais bien dit » dans cette perception,

qu'on peut toutefois trouver entre les lignes des arguments les plus strictement analytiques. Cette interprétation a constitué une importante remise en question du concept keynésien simple du chômage global.

Cette opinion a de plus en plus influé sur l'analyse politique du chômage. La présentation du budget de 1973 a constitué un paradigme. Le ministre des Finances Turner a évalué le chômage élevé de l'époque. Comme c'était alors la tendance, il a désagrégé le chômage sur une base structurelle, en relevant en particulier sa ventilation par âge et par sexe. Il a aussi noté que même si le chômage était élevé, il en allait de même, de façon relative, des emplois vacants. Il attribuait cette contradiction aux dispositions « généreuses » de l'assurance-chômage, qui permettaient aux chômeurs de prendre leur temps pour trouver un emploi[27].

Les experts ont conclu que l'augmentation simultanée du chômage et des emplois vacants était attribuable à l'évolution de divers programmes sociaux, qui avaient créé une réserve de chômeurs volontaires[28]. Le chômage était désormais perçu comme peu synonyme de difficultés financières. On peut lire dans le rapport Dodge :

> . . . les coûts associés aux taux de chômage élevés qu'on a connus [. . .] ont eu tendance [. . .] à baisser au cours des dernières années. En particulier, il est évident que le fardeau du chômage est bien moins difficile à supporter aujourd'hui qu'il y a 15 ans à peine[29].

La Commission Macdonald a fait des observations semblables[30]. Dans leur analyse de la montée du chômage au début des années 80, les commentateurs sociaux ont fait observer que les chômeurs ne souffraient pas autant de leur situation que ceux des années 30[31]. C'est pourquoi le chômage a perdu une grande partie de sa résonance émotive et morale, et il est devenu beaucoup moins urgent au plan politique de lutter contre le chômage.

D'une part, par conséquent, on constatait que les politiques sociales et les familles à deux revenus atténuaient les difficultés économiques du chômage tout en faisant perdre à la recherche d'un emploi son urgence et son importance. D'autre part, il restait des emplois vacants malgré un taux de chômage élevé. La combinaison de ces deux perceptions a conduit à penser qu'une partie importante de la hausse du chômage était « volontaire » et résultait de décisions personnelles (et rationnelles). Cette notion a été conceptualisée en une nouvelle « théorie » selon laquelle ce chômage constituait un prolongement du chômage « frictionnel ». Ce qu'on a appelé l'analyse « dynamique » du chômage frictionnel avait conceptualisé un « nouveau » chômage : la résurrection du chômage classique. Le CEC a fait valoir avec force cette opinion dans l'étude parue en 1976 et intitulée *Des travailleurs et des emplois*. (Ironiquement, le CEC a plus ou moins rejeté cette opinion dans une étude ultérieure parue en 1982.) Au sujet de l'assurance-chômage et de la politique sociale, le CEC affirmait dans ce rapport ce qui suit :

> Ces changements ont sans aucun doute contribué à réduire l'insécurité et le fardeau financier du chômage périodique. Par contre, étant donné l'importance beaucoup plus grande des femmes mariées dans la population active, ils peuvent avoir eu d'autres effets. On pense par exemple à la facilité avec laquelle des travailleurs quittent des emplois qu'ils trouvent insatisfaisants, ou à leur peu d'empressement à chercher un emploi lorsqu'ils sont sans travail.

Dans ce rapport, le CEC a réussi à réduire le taux de chômage à 3 % en défalquant les chercheurs d'emploi à temps partiel, les adolescents, les personnes âgées et les chercheurs d'emplois[32].

La théorie économique récente en est venue à considérer le chômage comme « bénin » à court terme et rationnel, comme une stratégie personnelle et volontaire visant à maximiser la satisfaction[33]. Selon cette approche microéconomique du chômage, celui-ci est un « choix » plutôt qu'une « contrainte ». Certaines personnes pouvaient choisir de rester en chômage volontairement pendant longtemps parce que leur « salaire d'acceptation » était relativement élevé à cause du fait que l'assurance-chômage avait rendu la période d'attente moins pénible. Une variante de ce thème était la perception « dynamique » du chômage, selon laquelle l'emploi et le chômage sont des « mouvements » de gens qui commencent à occuper un emploi ou le quittent, le chômage constituant la « recherche » relativement brève d'un meilleur emploi[34].

En bref, l'expérience de la seconde moitié des années 70 et du début des années 80 a porté les analystes et les décideurs à croire qu'une partie importante de l'augmentation du chômage était volontaire. D'une part, les jeunes et les femmes mariées entraient dans la population active et en sortaient selon leurs priorités, les taux de rémunération et d'autres facteurs. D'autre part, des changements institutionnels comme l'assurance-chômage réduisaient les difficultés liées au chômage. Ainsi, pensait-on, les chercheurs d'emploi pouvaient se montrer « difficiles », accepter les emplois pour de courtes périodes, passer d'un emploi à l'autre et ainsi de suite. Du point de vue normatif, certains en concluaient que de nombreux chômeurs n'étaient pas « authentiques ». Du point de vue analytique, d'autres croyaient que ce chômage pourrait en fait être « productif », car la recherche intensive d'un emploi pourrait améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de travail. Quoi qu'il en soit, cette situation a changé le caractère normatif

du chômage et a modifié de façon importante les attitudes à son égard. On pouvait désormais tolérer une grande partie du chômage et le justifier comme étant un élément du marché.

La désagrégation du chômage et la redécouverte du chômage volontaire ont eu une autre conséquence importante. Le concept du chômage s'est compliqué, et le discours à cet égard est devenu beaucoup moins certain; par conséquent, de nombreux observateurs ont conclu que le « taux de chômage » traditionnel couramment évoqué était trompeur. Par exemple, dans son Exposé annuel de 1978, le CEC concluait que le taux de chômage national « ne reflète plus fidèlement l'interaction complexe des éléments qui composent la situation actuelle ». On soutenait dans l'exposé que le taux de chômage ne devrait être perçu que comme une mesure du marché du travail parmi d'autres. Le taux de chômage global occultait les réalités et les besoins des femmes, des jeunes, des provinces ainsi que de certaines industries et de certaines professions. Il ne mesurait pas de façon précise les privations économiques, tandis que son caractère global et macroéconomique ne permettait pas de tenir compte des subtilités des phénomènes et des processus microéconomiques sur le marché du travail[35]. Il fallait désormais analyser le taux de chômage avec « prudence », et le caractère complexe et multiple du chômage exigeait des solutions plus fines et plus particulières[36].

Le concept du « taux de chômage » était fondé sur le principe keynésien du cycle économique. Il s'agissait d'un exemple classique de la relation entre la théorie et les modèles statistiques. Dans la mesure où la théorie « était battue en brèche » ou était contestée, il y avait un retard dans l'élaboration de modèles statistiques qui traduisaient la nouvelle perception du chômage. La catégorie statistique persistait précisément à cause de la perception de la complexité du chômage. Selon le rapport Forget, « les Canadiens se rendent compte que le chômage tient, de nos jours, à des phénomènes beaucoup plus complexes que les hauts et les bas du "cycle économique" ». Par ailleurs, le chômage est trop complexe pour être décrit correctement par une seule statistique[37]. Dans un certain sens, par conséquent, la « complexité » du chômage lui-même est devenue un problème – le concept était trop insaisissable et d'une densité conceptuelle trop grande pour qu'on puisse le rendre viable ou opérationnel en fonction d'un objectif ou d'une pratique stratégique. Dans le budget qu'il a présenté en 1980, le ministre des Finances MacEachen opposait le principe keynésien antérieur de la demande globale à la perception contemporaine du chômage selon laquelle les problèmes sont de toute évidence plus profonds et plus complexes[38]. D'où, par conséquent, la citation de la Commission Macdonald évoquée au début du présent document.

Il n'est pas surprenant qu'un « concept » complexe ait suscité la controverse dans son étude et dans son application et qu'aucun « consensus » n'ait émergé sur le sens du chômage, sur l'importance relative des facteurs en jeu et sur ce qu'il conviendrait de faire. Nous sommes très loin de 1945, où un consensus théorique a engendré une notion simple et directe du chômage et des solutions à y apporter. Mais comme Farrall le souligne, le concept suit la théorie, et il n'y a aucun consensus théorique pour l'instant qui permette de produire une conceptualisation efficace du chômage. Le débat sur les aspects « offre » et « demande » du chômage se poursuit depuis la fin des années 50, la seule différence étant qu'il est devenu extrêmement complexe[39]. Une analyse approfondie continue de porter à croire qu'une partie importante de l'augmentation actuelle du chômage est attribuable à une insuffisance de la demande globale[40]. Selon d'autres arguments raffinés, le chômage contemporain est en bonne partie une question microéconomique et une question de choix[41]. D'autres encore soulignent l'évolution de la répartition du chômage entre l'offre et la demande ou essaient de désagréger le taux global en composantes de l'offre et de la demande[42]. Un analyste présente six explications du chômage et un autre en fait sept « généralisations »[43].

Nous ferons état au chapitre 3 de certaines conséquences de ces phénomènes sur les possibilités d'action. On peut généraliser ici en disant que l'« incertitude » au sujet du concept du chômage a donné lieu à des expérimentations et à des tâtonnements dans le domaine des politiques. En généralisant beaucoup, nous pouvons dire que dans la mesure où les décideurs ont fait face à des notions plus nuancées du chômage, les niveaux de chômage « acceptables » et la gamme des possibilités d'action et des mesures possibles se sont accrus. En outre, le sentiment d'« échec » ou d'inefficacité des politiques a créé un contexte favorable au retrait des interventions dans l'économie.

L'objectif en matière d'emploi et les « arbitrages » nécessaires

En 1945, l'engagement de maintenir un niveau d'emploi élevé et stable semblait plus ou moins coûteux aux yeux des décideurs. À un niveau, la nature de l'engagement en matière d'emploi – fondé sur la notion keynésienne – semblait éliminer le choix le plus coûteux que devaient opérer les hommes politiques : l'arbitrage entre le chômage et des modifications importantes au capitalisme et à la démocratie libérale. C'est-à-dire que l'engagement keynésien en matière d'emploi n'exigeait ni planification économique, ni nationalisation, ni changement institutionnel d'envergure. Par conséquent, cet engagement ne comportait pratiquement

aucun coût sur le plan politique. À un autre niveau, étant donné que l'économie de marché et la démocratie restaient intactes, aucun groupe en particulier n'avait à « payer » en étant sacrifié sur l'autel économique de cet objectif. Cet engagement semblait offrir des avantages à tous les membres et toutes les classes de la société canadienne. Les travailleurs profiteraient de toute évidence d'un niveau d'emploi élevé, de la sécurité sociale et de la logique politique de la demande globale (à savoir l'accroissement du revenu national). Les capitalistes profiteraient de la stabilité économique et sociale ainsi que de l'absence de la propriété publique et de la planification économique – sans mentionner le faible niveau des impôts et des taux d'intérêt. Il est peu probable que la classe politique canadienne aurait pris un engagement keynésien en matière d'emploi en 1945 si cet engagement avait entraîné d'importants coûts politiques ou économiques ou des changements institutionnels interventionnistes et coercitifs. La perception de la possibilité de favoriser l'emploi sans entraîner de coût était aussi fonction de la persistance de la crainte qu'une crise ne survienne à nouveau.

Cette évaluation s'est maintenue, dans une large mesure, pendant deux décennies. En effet, lorsque le chômage se manifestait, les gouvernements étaient d'avis que pour résorber ce chômage « non keynésien », il fallait procéder à des interventions politiquement inacceptables sur le marché afin d'agir sur les facteurs régionaux, saisonniers, sectoriels et internationaux. Le choix à faire entre ce chômage et tout changement institutionnel était considéré comme trop coûteux. On a « rationalisé » moralement et émotionnellement ce chômage en améliorant l'assurance-chômage, car cette mesure était considérée comme relativement simple et peu coûteuse du point de vue politique, sinon du point de vue économique.

L'apparition de l'inflation a changé cette évaluation du milieu des années 60 au milieu des années 80[44], et ce en deux étapes. Pendant la première étape, à la fin des années 60 et au début des années 70, le paradigme de la courbe de Phillips dominait l'alternative offerte, c'est-à-dire le choix à faire entre un chômage élevé et la stabilité des prix. On a commencé à penser que l'économie subissait une tendance inflationniste lorsque le plein emploi était atteint ou sur le point de l'être. Dans la mesure où l'emploi diminuait, les prix avaient tendance à augmenter, et vice versa. Dans le premier cas, toutefois, cette situation était considérée comme une « nuisance », car les coûts liés à cet arbitrage étaient tenus pour tolérables[45]. Par exemple, dans son Exposé annuel de 1966, le CEC a lancé l'idée d'une « gestion fine » monétaire et budgétaire visant à créer un « équilibre » entre les deux objectifs. Il évoquait aussi la possibilité que des politiques de main-d'œuvre et d'offre puissent dégager les goulots d'étranglement afin de réduire les coûts de l'arbitrage entre les deux objectifs. Même avec la légitimation de la question de la stabilité des prix et de l'identification de l'arbitrage, le Conseil concluait qu'il ne s'agissait pas d'un problème sérieux : « et qu'il y a bien eu certaines difficultés graves, mais jusqu'ici rien de véritablement comparable au chômage massif et à la désorganisation économique des années 30 »[46]. Bien entendu, le processus d'élaboration des politiques était « compliqué » dans la mesure où il fallait simultanément chercher à atteindre des objectifs concurrents ou multiples. Les budgets Sharp du milieu des années 60 et les budgets Benson de la fin des années 60 et du début des années 70 ont été des exemples canadiens de politiques d'alternance rapide de mesures d'expansion et de ralentissement économiques visant à établir l'équilibre entre les deux objectifs. Mais les moyens d'action n'étaient pas très raffinés, et la politique économique avait tendance à déraper d'un côté ou de l'autre – avec des réactions ultérieures de la politique[47].

Cette façon de procéder était considérée comme « acceptable », sinon attrayante. Comme on peut le lire dans le rapport Dodge, « . . . il régnait un consensus au sein des milieux politiques et économiques, selon lequel un taux de chômage relativement peu élevé pouvait être atteint et maintenu sans que l'inflation augmente »[48]. Au cours de la première étape de l'évaluation de l'arbitrage entre la stabilité des prix et l'emploi, on a considéré que ses coûts étaient acceptables. Mais le concept de « plein emploi » ou d'« emploi élevé » a été « assoupli ». Il n'y avait plus de niveau « optimal » d'emploi qui pouvait être conceptualisé. On ne pouvait désormais parler du chômage que dans le contexte de son rapport aux prix, de sorte que l'objectif en matière d'emploi était devenu plus flou.

Au cours de la deuxième étape de l'évaluation de l'arbitrage, on a considéré que les « coûts » de l'arbitrage étaient inacceptables, tant sur le plan politique qu'économique. Au niveau strictement politique, l'inflation signifiait, de façon générale, plus de « votes » que le chômage. Dans la mesure où l'inflation a augmenté sensiblement dans les années 70, tous les Canadiens ont été touchés tant directement que psychologiquement. L'« universalité » de l'impact de l'inflation contrastait vivement avec la « spécificité restreinte » du chômage[49]. Au niveau économique, l'idée s'est accréditée qu'il n'y avait pas d'arbitrage constant entre la stabilité des prix et l'emploi, en l'absence de tout changement institutionnel important. Sous l'influence de l'analyse de Milton Friedman et d'autres, on en est venu à penser que la courbe de Phillips était « verticale », c'est-à-dire qu'on a conclu que les tentatives de réduire ou même de stabiliser les niveaux d'emploi à des taux d'inflation déterminés ne

feraient qu'accroître le taux d'inflation associé à ce niveau initial d'emploi. On a dit aux gouvernements que non seulement ils ne pouvaient pas choisir dans un « panier » d'options, mais qu'il n'y avait en fait aucun arbitrage : « Il n'y a plus de raison d'accepter une hausse quelconque de l'inflation en échange d'une réduction du chômage[50]. » En fait, on a dit aux gouvernements que les perspectives à long terme d'une réduction du chômage dépendaient exclusivement d'une politique de lutte contre l'inflation[51]. Par conséquent, comme notre historique l'a indiqué, les politiques économiques de l'État dans les années 80 portaient essentiellement sur la lutte contre les pressions inflationnistes comme moyen de réduire le chômage à long terme. Le niveau du chômage à court terme a perdu de l'importance dans l'élaboration des politiques à cause de l'apparition et de l'acceptation, même par les Keynésiens[52], de l'idée selon laquelle il n'y avait pas d'arbitrage possible à court terme entre le chômage et l'inflation. Le chômage a perdu de l'importance dans les objectifs des politiques et a été remplacé par les buts désormais plus évocateurs de la réduction du déficit, du contrôle des dépenses de l'État et de la lutte contre l'inflation.

Ainsi, le discours sur le chômage a changé radicalement à cause de l'évolution de la conception des « coûts » de l'objectif en matière d'emploi. Lorsqu'ils considéraient que l'objectif en matière d'emploi ne comportait aucun coût, les gouvernements pouvaient se persuader du caractère souhaitable de l'objectif et de leur capacité de le réaliser. Étant donné la perception d'un « arbitrage » à faire entre l'objectif en matière d'emploi et la stabilité des prix, on a attribué à cet objectif un coût qui a pris la forme d'une augmentation des prix; mais tant que le coût ne semblait pas « trop » élevé, l'arbitrage pouvait être considéré comme acceptable. Mais lorsqu'ils considéraient qu'il n'existait aucun arbitrage stable entre l'objectif en matière d'emploi et l'inflation, les gouvernements avaient le choix entre deux options fortement opposées. Ils pouvaient soit abandonner l'objectif en matière d'emploi à court terme et consacrer leurs énergies à l'endiguement de l'inflation, soit essayer d'établir des politiques innovatrices ou non classiques qui leur permettraient de maintenir l'objectif en matière d'emploi à un coût moindre sur le plan de l'inflation.

Les budgets du ministre Turner, qui étaient axés sur l'offre, ont constitué une tentative spectaculaire d'établir une politique de quadrature du cercle à un coût politique relativement faible. Celui-ci visait à réduire à la fois l'inflation et le chômage en encourageant la croissance de l'offre (production) et en réduisant le fardeau fiscal des particuliers. Il s'agissait donc d'une approche axée sur le marché qui n'entraînait pas de coûts institutionnels. Par ailleurs, le gouvernement exhortait les particuliers et les groupes à se restreindre dans l'intérêt national. Utilisée pour la première fois par le ministre des Finances Sharp au milieu des années 60, la politique d'exhortation a été officialisée sous la forme de la Commission des prix et revenus (CPR) en 1969. La CPR avait pour mandat d'encourager les restrictions volontaires; elle n'avait pas de pouvoirs officiels pour obliger les particuliers à modifier leur comportement économique. Diverses conférences économiques ont été organisées, et on a essayé de produire des directives volontaires. Cette tentative a échoué, et la CPR a été abolie en 1972. Le ministre Turner a essayé par la suite de susciter un consensus sur les restrictions volontaires, et a organisé une série de rencontres « tripartites » réunissant le milieu des affaires, les syndicats et les pouvoirs publics. Au début de 1975, 21 réunions ont eu lieu, et un plan de participation volontaire a été annoncé au printemps. Ce plan s'est rapidement effondré. Jusqu'à sa démission à l'automne, Turner a continué de rejeter toute politique de contrôles économiques en faisant valoir les problèmes d'ingérence sur le marché, d'accroissement du contrôle bureaucratique, d'injustice des répercussions, de manque de souplesse et d'absence de consensus politique en faveur d'une telle approche.

Du milieu des années 60 jusqu'au milieu des années 70, les gouvernements canadiens ont essayé de jongler avec diverses politiques. En fait, ils ont essayé de conserver l'objectif en matière d'emploi tout en maintenant la stabilité des prix, mais sans entraîner de coûts politiques ni de changement institutionnel important. La valeur d'une approche axée sur le marché est restée élevée dans le calcul de l'arbitrage sur le plan des politiques. Cette situation a changé en octobre 1975; en effet le gouvernement a alors semblé abandonner deux objectifs : il a appliqué des contrôles économiques et a adopté des politiques monétaire et budgétaire plus restrictives. L'objectif en matière d'emploi a été abandonné. Ironiquement, les coûts liés au changement institutionnel ont été acceptés (bien que temporairement) non pas pour réaliser le plein emploi, mais plutôt pour réduire les pressions inflationnistes.

Au milieu des années 70, il était donc devenu très clair que les gouvernements ne pouvaient pas envisager l'arbitrage entre le chômage et l'inflation sans envisager en même temps l'arbitrage entre ces objectifs et le changement institutionnel. Nous examinerons davantage cette question au chapitre 3.

Le taux de chômage « naturel »

Comme nous l'avons déjà indiqué, il n'y a jamais eu d'engagement politique clair et net en faveur du plein emploi au Canada au cours de l'après-guerre. Les gouvernements

ont plutôt accepté à divers degrés la responsabilité de maintenir des niveaux d'emplois élevés. Le sens de « niveaux d'emplois élevés » a changé avec les années en fonction des changements conceptuels et politiques que nous avons relevés. L'âge d'or de l'objectif en matière d'emploi a été le début et le milieu des années 60. Par exemple, on considérait dans les années 60 que le plein emploi à court terme correspondait à un taux de 97 % de la population active. Vers la fin des années 60 et au début des années 70, l'objectif en matière de l'emploi a été reporté au moyen terme, et on lui accolait moins souvent une valeur quantitative. En 1974, le CEC a fixé le taux de chômage correspondant au plein emploi à 4,5 %. Pendant le reste des années 70, des questions structurelles, l'apparition de la stagflation et la désagrégation du chômage ont contribué à l'établissement de nouveaux concepts du chômage[53]. Dans son Seizième Exposé annuel paru en 1979, le CEC a présenté une nouvelle formulation du chômage, qui a prédominé jusqu'ici. Compte tenu de la préoccupation à l'égard de l'inflation et de l'opinion selon laquelle il n'y avait pas d'arbitrage à faire entre la stabilité des prix et l'emploi, le CEC a présenté l'idée d'un objectif en matière d'emploi comme étant un niveau qui pourrait être atteint sans créer de pressions inflationnistes. Il a parlé du taux de chômage « d'équilibre », qui a par la suite été désigné sous le nom de taux de chômage « naturel » ou « taux de chômage non accélérationniste » (TCNA). Il a soutenu que, pour des raisons structurelles et institutionnelles, le TCNA avait augmenté dans les années 70 et se situait entre 5,5 et 7,5 % au milieu des années 70. Il a soutenu que les efforts déployés pour ramener le chômage sous la barre des 6,5 % ne feraient qu'accélérer l'inflation. Dans son Dix-neuvième Exposé annuel paru en 1982, il a situé le TCNA entre 6,5 et 7 %[54]. Dans son rapport de 1985, la Commission Macdonald a établi le TCNA dans une fourchette allant de 6,5 à 8 %, qui est maintenant généralement acceptée. Seule la partie du chômage qui dépasse le TCNA est considérée comme étant de nature cyclique[55].

L'évolution et l'acceptation du concept de TCNA a été l'aboutissement logique des facteurs conceptuels et de « désagrégation » dont nous avons parlé dans les sections précédentes. Ce concept a aussi servi à expliquer ou à « rationaliser » l'augmentation permanente du niveau de chômage dans l'après-guerre. D'une part, on a cru que les changements institutionnels et les changements en matière de politique sociale avaient accru la quantité de chômage « volontaire » et de chômage de nature « non authentique ». D'autre part, divers changements structurels ont rendu plus difficile l'adéquation de l'offre et de la demande de travail. Par suite de la combinaison de ces deux éléments, on a considéré que le niveau de chômage « naturel » ou « d'équilibre » avait augmenté. Il s'agissait d'ailleurs, en pratique, du chômage qui ne pouvait pas être abaissé, du moins sans changement institutionnel.

L'élaboration du concept du TCNA a sérieusement affaibli le caractère émotionnel et politique du chômage. En fait, celui-ci ressemble dans une certaine mesure à la notion classique du chômage, et nous avons donc assisté au retour du pendule en un demi-siècle. Le concept du TCNA désamorce l'impact politique du chômage pour deux raisons. Premièrement, il porte à croire qu'une partie importante du chômage échappe à l'influence des mesures gouvernementales « normales ». Deuxièmement, ce concept est très difficile à définir quantitativement, et il est devenu relativement facile de considérer simplement le TCNA comme étant à peu près le niveau courant de chômage. Les décideurs et les analystes peuvent ainsi minimiser sa charge politique et émotionnelle. Par ailleurs, le fait de déterminer le TCNA n'équivaut pas à le considérer comme le seul objectif possible ou comme un niveau socialement optimal[56]. Dans ses exposés annuels du début des années 80, le CEC a laissé entendre que des politiques désagrégées, structurelles et axées sur l'offre pourraient servir à réduire le TCNA. Beaucoup de gens s'accordent maintenant pour dire que le resserrement de l'assurance-chômage en 1977 et 1978 a réduit le TCNA de 0,5 à 1 %. Si l'on éliminait totalement l'assurance-chômage ainsi que le salaire minimum et les programmes de recyclage, le TCNA chuterait probablement. Et on peut concevoir que des changements institutionnels pourraient permettre de faire disparaître le chômage.

Aborder ces « options » équivaut à répéter un thème qui revient constamment dans la présente étude. Il est tout à fait clair que parler du chômage ou se livrer à des conjectures sur la réduction du TCNA suppose de poser des hypothèses sur le rapport entre le chômage et d'autres objectifs. Prenons par exemple la citation suivante de la Commission Macdonald :

> Les commissaires recommandent au monde du travail et des affaires et aux gouvernements d'examiner une forme quelconque de politique du revenu, accompagnée d'une politique de soutien monétaire et fiscal, en vue d'accroître l'emploi. Sans une méthode aussi complète, la réduction du chômage à un niveau de 6,5 à 8 % pourrait devenir un processus long et difficile. En outre, sans la preuve d'une volonté politique en ce sens de la part des principaux groupes de la société, et de celles des individus eux-mêmes, les perspectives d'entreprendre des modifications majeures, afin de réduire le chômage en deçà de 5 %, apparaîtraient moins brillantes. Ce défi fondamental qui relève de la volonté politique est l'élément déterminant d'un rendement économique amélioré[57].

Pour des raisons de liberté et d'efficacité, la Commission était peu encline à recommander des contrôles économiques permanents. Elle a néanmoins soutenu que les tentatives

faites pour réduire le chômage seraient longues – et probablement inefficaces – en l'absence de changements institutionnels comme des politiques de revenu et des politiques structurelles. En fait, elle a posé le problème assez crûment en établissant un rapport fondamental entre le chômage et la volonté politique. À la fin du XX[e] siècle, il semble que les Canadiens aient à faire un choix fondamental entre les valeurs associées au chômage et au changement institutionnel. Nous explorons ce choix au chapitre 3 dans le cadre d'une comparaison avec d'autres pays.

3 Données comparatives

Divers pays industrialisés ont connu des niveaux de chômage très différents depuis la Seconde Guerre mondiale, malgré le fait qu'ils aient tous plus ou moins pris un engagement en faveur de l'emploi après la guerre. Therborn regroupe les pays en trois catégories : les pays à chômage élevé (Belgique, Hollande, Grande-Bretagne, Danemark et Canada) à chômage moyen (Italie, France, États-Unis, Allemagne de l'Ouest et Finlande) et à chômage faible (Autriche, Suisse, Suède, Norvège et Japon)[1]. Comme l'indique le tableau 3-1, ces écarts peuvent être prononcés. Pourquoi le Canada a-t-il été (apparemment) un pays à chômage élevé, tandis que l'Autriche, la Suède, le Japon et d'autres pays ont connu des taux de chômage plus faibles ?

Tableau 3-1

Taux de chômage[1], certains pays, 1956-1987

En pourcentage

	1956-1966	1967-1974	1975-1979	1980-1983	1984-1987
Autriche	2,4	1,5	1,9	3,0	3,6
Japon	1,7	1,3	2,0	2,3	2,7
Suède	1,7	2,2	1,9	2,8	2,6
Canada	4,9	5,2	7,5	9,4	9,98

1 Taux standardisés de l'OCDE, sauf pour l'Autriche, selon la définition courante.

SOURCE D'après les *Perspectives économiques* de l'OCDE.

Tous ces pays sont des démocraties dont les citoyens ont attendu de leur gouvernement qu'il leur assure un niveau d'emploi élevé, sinon le plein emploi. Ce qui différencie ces pays les uns des autres, ce sont les institutions et les mécanismes qui ont été établis pour traduire les préférences des citoyens au chapitre des politiques gouvernementales[2]. Ces institutions et mécanismes varient systématiquement en fonction de leur *capacité* de résoudre certains problèmes sociaux et économiques[3]. En fait, en ce qui concerne l'objectif en matière d'emploi, on peut soutenir qu'il y a des pays à haute, à moyenne et à faible *capacité*.

Les divers degrés de capacité sont une question de volonté ou de choix politique, ce que Therborn appelle la « politique nationale de l'emploi ». La nature de l'objectif d'un pays en matière d'emploi s'inscrit dans ses institutions, et son approche du chômage traduit des décisions politiques fondamentales. En gros, les démocraties anglo-américaines (comme le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni) ont accordé une valeur particulière à la sauvegarde de la démocratie libérale et de l'économie de marché. La méfiance à l'égard de l'ingérence de l'État a limité l'encouragement accordé à la création d'institutions capables de supprimer le chômage. Une approche keynésienne politiquement *limitative* du chômage a empêché l'établissement d'institutions collégiales, de politiques de main-d'œuvre interventionnistes axées sur l'offre et de moyens de réaliser ces politiques, éléments qui ont marqué l'expérience de nombreux pays européens et du Japon. Dans ces pays, un héritage libéral moins lourd et des traditions et structures différentes ont permis l'instauration d'institutions et de mécanismes visant à combattre le chômage. Ces institutions et mécanismes offraient de meilleurs moyens – tant économiques que politiques – de lutte contre le chômage. (Étant donné les traditions, la culture et les structures différentes du Canada, la question se pose toujours de savoir si celui-ci *aurait pu* créer ces nouveaux types d'institutions.)

C'est par une comparaison de ce genre qu'on peut constater le plus clairement l'arbitrage opéré entre le changement institutionnel et le chômage. Le tiède engagement pris au plan institutionnel en faveur de l'emploi au Canada (keynésianisme) a produit peu de nouvelles institutions consacrées au plein emploi et n'a suscité aucune participation du public. Il en est résulté une faible capacité de combattre le chômage et une politique de l'emploi qui, en fin de compte, reposait sur le versement de prestations d'assurance-chômage pour atténuer les difficultés liées à des niveaux de chômage élevés. Dans d'autres pays, un engagement plus ferme en faveur de l'emploi a permis d'établir une gamme plus large d'institutions et de mécanismes visant à supprimer le chômage et de favoriser une vaste participation du public. Les politiques actives et interventionnistes ont revêtu beaucoup plus d'importance et ont beaucoup mieux réussi à réaliser le plein emploi que les mesures passives de sécurité sociale. On peut qualifier ces approches de modèles « hollandais » et « suédois » respectivement.

Dans la présente partie, nous tirerons un certain nombre de caractéristiques conceptuelles des expériences en matière

d'emploi de l'Autriche, du Japon, de l'Allemagne de l'Ouest et de la Suède. Nous examinerons ensuite de façon plus approfondie le cas de la Suède, qui constitue peut-être le meilleur exemple d'un engagement politique envers le plein emploi. Ensuite, nous étudierons à nouveau le cas du Canada à la lumière de cet examen[4].

Les autres pays

L'expérience canadienne concernant l'objectif en matière d'emploi était différente de celle de divers autres pays. Dans l'ensemble, l'approche keynésienne n'a pas compté pour beaucoup dans les expériences d'après-guerre de pays comme l'Autriche, la Suède, le Japon et l'Allemagne[5]. Au lieu de mesures keynésiennes ou en plus de celles-ci, ces pays ont pris des mesures beaucoup plus spécifiques, détaillées, interventionnistes et institutionnelles pour réaliser le plein emploi. Étant donné que leur héritage libéral, politique et économique était moins lourd, les facteurs politiques, institutionnels et économiques n'ont pas constitué une contrainte aussi grande dans le choix des objectifs et des moyens en matière d'emploi. Dans l'arbitrage à faire entre le chômage et le changement institutionnel, il y a eu moins de contraintes idéologiques et institutionnelles à prendre en compte. Les « coûts » du changement institutionnel ont été moindres et il a été beaucoup plus facile d'articuler l'objectif en matière d'emploi au moyen des changements institutionnels. On a confié aux groupes qui ont participé à la définition de l'objectif en matière d'emploi la tâche de le réaliser. Cela a favorisé l'évolution d'institutions plus collégiales et d'une culture économico-politique faisant davantage appel au consensus que celle qui existait au Canada dans l'après-guerre. Plutôt que d'être une question de « technique » d'orientation, l'objectif en matière d'emploi a été « institutionnalisé » : l'engagement à l'égard du plein emploi s'est traduit par des changements institutionnels et culturels. Bellemare et Poulin Simon soulignent les trois conditions cruciales qu'ont en commun les pays à politique de plein emploi : un engagement politique bien défini envers le plein emploi, l'établissement d'institutions qui se consacrent à la réalisation du plein emploi et une participation active du public à ces institutions[6].

La capacité des groupes sociaux d'imposer cette exigence du plein emploi – et de participer à ces institutions – est fonction des systèmes socio-économiques bien intégrés de ces pays. L'existence de tels systèmes a été *encouragée* par les gouvernements, précisément pour que les systèmes socio-économiques puissent être intégrés dans des mécanismes institutionnels de concertation, afin que les groupes les plus importants sur le plan stratégique agissent dans l'intérêt national. Ces institutions peuvent alors « tenir leurs promesses ». Contrairement au Canada, où les travailleurs et les entreprises sont fragmentés et mal organisés[7], ces pays ont des organisations très concentrées et centralisées qui parlent « d'une seule voix »[8].

Au Japon, les *zaibatsu* ont été reconstitués après la guerre; le système financier (*zaikai*) est fortement concentré; les secteurs industriels sont concentrés et sont liés à une banque en particulier; les réseaux de sous-traitance lient les petites et moyennes entreprises aux grandes; on décourage la concurrence (à l'exception de la concurrence technologique), et les gouvernements ainsi que les banques ont encouragé la cartellisation. Pour leur part, les entreprises allemandes et suédoises sont fortement concentrées. En Autriche, l'État, de concert avec la banque d'État, contrôle les deux tiers de la capacité de production des entreprises. Ces milieux d'affaires concentrés sont organisés en hiérarchies institutionnelles et parlent d'une seule voix : la SAF en Suède, le Keidanren au Japon (qui regroupent les 700 plus grandes sociétés japonaises et 100 associations d'entreprises); l'Union fédérée des associations d'employeurs d'Allemagne (80 % de toutes les entreprises privées); les « chambres » industrielle et agricole en Autriche (auxquelles l'adhésion est obligatoire). Ces organismes ont la capacité de susciter des consensus[9].

Il existe des tendances semblables dans le monde syndical. Une chambre du travail (obligatoire) et une fédération des syndicats (facultative) donnent aux travailleurs la parité dans le « partenariat social » en Autriche. La Fédération doit approuver toutes les conventions collectives, et les travailleurs ont un statut et un pouvoir publics égaux dans le processus de prise de décisions. En Suède, un taux d'activité élevé (environ 80 %) et un taux de syndicalisation tout aussi élevé constituent la base de la force des travailleurs au plan de l'organisation dans le cadre de la LO (Fédération des syndicats suédois). Les négociations collectives sont fortement centralisées. Alors qu'environ le tiers seulement des travailleurs allemands sont syndiqués, la DGB parle avec autorité au nom des travailleurs allemands. Le système met l'accent sur les syndicats industriels autonomes, et on recherche la « cogestion » (*Mitbestimmung*) au moyen de conseils de travailleurs et de la représentation au sein des conseils d'administration. La syndicalisation en milieu de travail est fortement développée en Autriche et, en particulier, en Suède. Au Japon, le syndicalisme est relativement faible, mais le syndicalisme d'entreprise a jeté les bases de la loyauté des travailleurs envers l'usine et l'entreprise, de la participation à la planification et d'un système de partage de responsabilités et de rétribution[10].

Ces systèmes socio-économiques donnent aux entreprises et aux travailleurs la capacité de collaborer à l'élaboration de la politique. Au Canada, il a été impossible d'y parvenir précisément à cause de l'absence de cette capacité. Dans

ces pays, la participation sociale à l'élaboration des politiques est rendue possible d'une manière ou d'une autre, que ce soit dans le cadre même de l'État ou par un mécanisme accessoire. Une telle façon de procéder engendre la confiance envers le processus d'élaboration de la politique et la légitimité des résultats. On met l'accent sur le dialogue, la discussion et les efforts visant à établir un consensus. Au Japon, l'hostilité à l'égard d'une approche reposant sur la majorité simple a donné lieu au développement de la tradition de la prise de décision collective, des communications ouvertes, de la minimisation des conflits, de l'établissement d'un consensus et du consentement. Le consensus est perçu comme une valeur en soi en Suède, tandis que les traditions de solidarité dans la coopération et la participation en Allemagne ont produit un style consensuel. Le système de partenariat social de l'Autriche s'inspire des principes de la parité des groupes, de l'unanimité et du consensus[11].

Il en est résulté un processus d'élaboration des politiques fondé sur le consensus plutôt que sur la majorité. Comme les Japonais sont très conscients des droits de la minorité, toute loi controversée fait l'objet d'un examen minutieux et, si un consensus ne peut intervenir, rien n'est fait. Le processus d'élaboration des politiques en Suède vise à susciter une consultation exhaustive, particulièrement par le biais des commissions d'enquête regroupant toutes les parties. Les gouvernements de coalition et la préférence accordée aux accords intervenus entre toutes les parties en Allemagne ont donné lieu à une approche visant l'établissement d'un consensus. En Autriche, le gouvernement est obligé de consulter toutes les parties intéressées avant d'agir, et la politique est soumise aux chambres, aux partis politiques, aux provinces, aux groupes d'intérêt et aux comités en vue d'obtenir l'assentiment de toutes les parties[12].

Chaque pays a mis au point des institutions et des mécanismes originaux qui permettent de traduire les exigences et les anticipations socio-économiques en politiques, tout en faisant en sorte que celles-ci soient efficaces. Grâce à ces institutions, les gouvernements ont la capacité de réaliser leurs engagements institutionnalisés, comme l'objectif en matière d'emploi. En Suède, le Conseil du marché du travail gère la politique des salaires sur la base de la solidarité, d'importantes activités sur le marché du travail ainsi que la perception et l'utilisation de fonds d'investissement à des fins contracycliques. Comme nous le verrons plus loin, la politique de la Suède en matière d'emploi repose dans une grande mesure sur l'établissement d'une capacité d'influer sur l'offre et la demande de travail. En Allemagne, l'« action concertée » traduisait le désir d'obtenir un accord. En Autriche, le système de partenariat social suppose un processus permanent de concertation, de regroupement et d'intégration des intérêts; il en résulte que les revenus, l'emploi et, dans une grande mesure, les investissements sont gérés de façon publique. La Commission paritaire supervise tous les contrats salariaux et environ 25 % des biens qui composent l'IPC. La conférence des présidents cherche à résoudre les désaccords tandis que le Conseil consultatif économique et social conseille le gouvernement quant aux décisions qu'il prend dans d'autres domaines[13].

De plus, la concertation s'établit dans le cadre du système des partis. En Autriche et en Suède, les partis politiques entretiennent une sorte de rapport symbiotique avec les personnes morales. Au Japon, le Parti libéral démocrate (LDP) comprend des « factions » officielles qui sont toutes consultées sur la politique, et le LDP participe lui-même directement par l'entremise du Comité de recherche sur les affaires politiques. La fonction publique japonaise engendre aussi des mécanismes de concertation. Les ministères ont des conseils consultatifs (*shingkai*), composés d'experts et de parties intéressées, qui leur font part de premières réactions. Les négociations administratives sont officialisées, tout comme en Allemagne, où elles ont également lieu au niveau des banques et des entreprises. Le secteur public et le secteur privé collaborent aussi par le biais d'organismes politiques autonomes comme l'appareil judiciaire, le bureau des cartels et la banque centrale. Les travailleurs et les entreprises collaborent dans tous ces pays par le biais du processus centralisé des salaires (par exemple, la LO avec la SAF en Suède et le partenariat social en Autriche); au niveau des industries (p. ex., le conseil mixte des travailleurs et des patrons au Japon; les conseils des travailleurs et les représentants des travailleurs auprès des conseils d'administration en Suède, en Allemagne et en Autriche); ou au sein de conseils et d'organismes consultatifs (p. ex., le Centre de la productivité et la table ronde sur le travail du Japon ainsi que les conseils sur le marché du travail, le développement et la rationalisation en Suède)[14].

Toutes ces institutions et tous ces mécanismes engendrent un réseau dense d'interaction et de concertation à tous les niveaux de la société. Par conséquent, le processus d'élaboration de la politique est long, lent et conflictuel, et il se peut qu'il ne produise pas toujours la politique la plus « rationnelle ». Toutefois, la politique qui en résulte a des chances d'être perçue comme légitime, bien exécutée et efficace. En d'autres termes, le processus permet à la fois de formuler des objectifs, comme celui en matière d'emploi, et d'établir un consensus et de le réaliser[15]. D'une part, le processus a une très grande crédibilité, ce qui accroît la probabilité de son efficacité. D'autre part, les attentes à l'égard des résultats du processus engendrent aussi une prophétie auto-accomplie[16]. La Suède est « saturée d'organisations » (*genomorganiserad*). Il arrive souvent que

300 commissions soient au travail, et il y a des centaines d'organismes administratifs. Grâce au système *Proporz* et au partenariat social, il existe une concertation dans toutes les dimensions de la vie autrichienne. Les factions constituent la base de la vie au Japon, et cela se traduit par le degré très élevé d'organisation sociale.

De ces mécanismes denses de concertation est issue une série cohérente et précise d'objectifs partagés. Ces objectifs sont devenus plus ou moins non négociables, et c'est en fonction de ces objectifs que les organisations sont établies et fonctionnent. Par exemple, en raison du sentiment de vulnérabilité des Japonais à l'égard de la situation internationale, la politique économique figure en tête de liste des priorités au Japon. Axée sur la croissance économique, cette politique porte surtout sur la compétitivité internationale, l'adaptation à la nouvelle technologie et la rationalisation. Fait étrange, l'inflation n'a jamais constitué une préoccupation prioritaire. Les perceptions communes de ces questions ont facilité l'établissement d'un consensus. En Suède, le plein emploi est tout simplement non négociable, et des politiques qui seraient fondées sur un arbitrage entre les salaires et l'emploi sont tout simplement inacceptables. Vu la contrainte du plein emploi qui s'exerce sur une économie axée sur le commerce extérieur, tout le monde est conscient de la nécessité d'être compétitif à l'échelle internationale. Une situation semblable existe en Autriche et en Allemagne, bien que le plein emploi ne revête pas une aussi grande importance en Allemagne (la stabilité de la monnaie a priorité). En Autriche, les partenaires sociaux accordent une importance particulière au fait d'« éviter les conflits »; par conséquent, en raison de l'engagement à l'égard du plein emploi, les politiques portent sur la compétitivité sur les marchés d'exportation[17].

Ironiquement, ces approches faisant appel à la concertation et au consensus dans l'élaboration des politiques ont pour effet de fragmenter, de disperser et de limiter l'utilisation du pouvoir politique. Comme leur efficacité et leur légitimité dépendent d'intérêts sociaux, ces gouvernements ont moins de pouvoir véritable que, disons, les démocraties anglo-américaines. Ils ne jouent pas le rôle d'« arbitre », mais établissent des rapports bilatéraux et multilatéraux avec chaque groupe d'intérêt ou processus organisé. Par conséquent, les pouvoirs et activités de ces gouvernements sont relativement limités. Bien que le processus politique et d'établissement des politiques du Japon soit centralisé, l'État est relativement petit et très sélectif dans ses interventions. En Autriche, un premier ministre et un cabinet faibles dépendent fortement des groupes d'intérêt dans le cadre de la coalition. Une grande partie de l'action du gouvernement autrichien consiste à officialiser les décisions des partenaires sociaux. Ces derniers collaborent volontiers précisément pour éviter que le gouvernement leur impose des politiques. Le gouvernement suédois a évité de se mêler des négociations des salaires, car l'Accord de Saltsjbaden (1938) a séparé de l'État les syndicats et les regroupements d'entreprises. Les commissions d'enquête regroupant toutes les parties et la séparation des organismes et conseils de mise en œuvre de l'État limitent les pouvoirs du gouvernement central. En Allemagne, comparativement au reste de l'Europe, la propriété publique et l'intervention du gouvernement dans l'économie sont à peu près inexistantes. En raison de la force et de la cohérence des systèmes bancaire et commercial, il n'était pas nécessaire que l'État joue un rôle important dans l'économie[18].

Le rapport concret et particulier entre l'État et l'économie varie d'un pays à l'autre. Alors que 90 % du PNB de la Suède transite par l'État, 90 % de l'industrie est resté entre les mains du secteur privé. L'idée d'une planification globale à long terme a été rejetée après la guerre. Compte tenu de l'engagement envers le plein emploi et des négociations salariales indépendantes dans la société, les efforts de l'État ont porté essentiellement sur l'élaboration de politiques et d'institutions visant à assurer la compétitivité sur les marchés d'exportation. Trois politiques ont été adoptées : la politique de solidarité en matière de salaire réaffectait les capitaux et la main-d'œuvre vers les entreprises et les secteurs les plus productifs; le fonds d'investissement stabilisait l'utilisation des capitaux de façon contracyclique tout en canalisant l'investissement vers les secteurs prioritaires; enfin, les politiques du marché du travail aidaient à la formation et à la réaffectation des travailleurs. L'arbitrage entre le chômage et l'inflation a été réduit sensiblement par suite de l'appui des travailleurs aux politiques de l'État (voir la section sur la Suède)[19].

En Allemagne, la Bundesbank a assuré la stabilité des prix, tandis que les syndicats et les entreprises se sont concertés pour établir un consensus, ce qui a permis au gouvernement d'établir une politique pragmatique axée sur les producteurs. Les politiques ont eu tendance à agir sur l'offre, mais ont fini par influer sur le mécanisme du marché[20].

En Autriche, environ 40 % des investissements sont en fait « socialisés », et l'État a la haute main sur à peu près les deux tiers de l'économie. Vingt-cinq pour cent des prix sont fixés par des contrôles administratifs, et 25 %, par la Commission paritaire. Mais l'Autriche ne pratique pas la planification économique. Compte tenu du nombre de participants au mécanisme dense de concertation, aucune grande politique générale n'est possible, d'où un processus qui favorise un changement progressif, des réactions souples, l'établissement d'un consensus et des solutions ponctuelles. Il existe une méfiance fondamentale à l'égard

des politiques économiques sectorielles, méfiance qui traduit le fait que l'économie se compose principalement de petites et moyennes entreprises. De nombreux problèmes cruciaux en matière de politique sont réglés par les partenaires sociaux eux-mêmes. Tandis que l'État se tient à l'écart du processus de détermination des salaires, les entreprises au sein du secteur public sont obligées par la loi de tenir compte des intérêts des travailleurs et de l'ensemble de l'économie dans l'élaboration de leurs politiques. Cela permet d'assurer à long terme la continuité et la protection de l'emploi. Vu les engagements ainsi contractés et la participation des travailleurs au processus d'élaboration des politiques, ceux-ci soutiennent les décisions prises. La politique des revenus *de facto* a permis au gouvernement d'appliquer des politiques économiques souples, notamment une politique budgétaire positive (pour encourager l'investissement) et une politique monétaire restrictive et de monnaie forte (afin que les exportations restent concurrentielles et que les gains salariaux soient réels). Dans ce contexte, les travailleurs ont modéré leurs revendications salariales précisément à cause de leur confiance dans le fait que les politiques de l'État se solderaient par des investissements élevés, des exportations concurrentielles et des prix stables[21].

Au Japon, l'État, qui est de petite taille et homogène, n'est intervenu de façon sélective que dans des domaines cruciaux. Compte tenu des antécédents des gouvernements, les entreprises ont accepté le leadership de l'État dans ces domaines. Le MITI (Ministry of International Trade and Industry), principal instrument de l'intervention de l'État dans l'économie, tire ses principaux pouvoirs non pas de la loi, mais plutôt de la confiance établie dans le cadre de son maillage et de ses ressources institutionnels par l'entremise de la Japan Development Bank, de l'Export-Import Bank et du Fiscal and Investment Loan Plan (FILP). Le système financier a lié intimement l'État aux entreprises. En gros, les banques prêtent au-delà de leurs ressources à l'industrie, la Banque du Japon prête au-delà de ses ressources aux banques et le gouvernement alimente la Banque du Japon. Le gouvernement utilise ce levier pour encourager l'investissement dans certains secteurs et certains domaines. L'absence de pression à court terme des actionnaires permet aux entreprises de se tourner vers le long terme[22].

Chacun de ces pays a encouragé le développement d'une dimension ou d'une situation institutionnelle particulière qui a donné une certaine cohérence à la politique (l'examen de ces pays et d'autres indique qu'il n'y a pas une *seule* façon d'atteindre le plein emploi)[23]. Cette cohérence a permis à chaque pays de chercher à atteindre son objectif en matière d'emploi en produisant une politique efficace. Ces dimensions ou conditions ont lié l'État à la société, la politique à l'économie ainsi que les questions macroéconomiques ou microéconomiques, de sorte que les chances que les politiques de l'État se révèlent efficaces et légitimes s'en sont trouvées améliorées. Le mouvement ouvrier très développé de la Suède et son organisation (LO) de même que le système de partenariat social de l'Autriche ont permis d'établir des liens concrets et personnels entre les processus politiques ainsi que les politiques et les conditions sociales. En fait, ni la politique salariale fondée sur la solidarité de la Suède ni la politique de monnaie forte de l'Autriche n'auraient été élaborées et mises en œuvre sans ces institutions et mécanismes de liaison. Comme ceux-ci ont permis que les syndicats (et les entreprises) puissent tenir leurs promesses, les gouvernements ont pu être souples et confiants d'élaborer une politique originale. Au Japon, ce lien a été établi par la fonction publique, et en Allemagne, par le système bancaire en général et la Bundesbank en particulier. Au Japon, le secteur privé revêt un caractère et un but très particuliers. Les grandes sociétés offrent « l'emploi à vie » qui, avec les syndicats d'entreprises et le système de salaire à l'ancienneté, fait des arrangements conclus avec les travailleurs au sein des sociétés une sorte de « marché du travail » de substitution. Les travailleurs ne craignent pas (dans la même mesure qu'ailleurs) que le changement technologique ne rende leurs emplois désuets. Au contraire, ils appuient le changement et sont soit recyclés au sein de l'entreprise soit mutés dans une autre entreprise qui a besoin de travailleurs. En période particulièrement difficile sur le plan économique, le gouvernement japonais peut apporter son aide pour faire face à l'excédent et au recyclage de la main-d'œuvre (p. ex., le Fonds de stabilisation de l'emploi et son précurseur, la Subvention d'adaptation à l'emploi). La politique de la main-d'œuvre au Japon repose donc sur des dimensions sociales et culturelles.

Dans l'ensemble, ces genres d'arrangements et de mécanismes institutionnels ont servi utilement à faire face aux problèmes de chômage, d'inflation et d'offre des années 70 et 80[24]. Confiants jusqu'à un certain point que certains objectifs sociaux – comme l'emploi – faisaient partie intégrante de ces institutions, les gouvernements ont pu prendre des mesures qui n'auraient pu être adoptées autrement. Malgré un ralentissement de la croissance économique et la mise en question de la hausse des normes de revenus, ces pays ont connu des taux de grève relativement faibles, même lorsque leurs gouvernements ont pris des mesures pour réorganiser et stabiliser la situation économique. Nous ne voulons pas laisser entendre que toutes les politiques ont été couronnées de succès ou que ces pays n'ont pas connu de difficultés économiques, mais on peut affirmer que le chômage consenti pour combattre l'inflation dans ces pays était beaucoup moins élevé.

Sans mécanismes de concertation et une culture politico-économique faisant appel au consensus, il est fort peu probable que ces pays auraient pu recourir aux politiques budgétaires et monétaires qu'ils ont appliquées. D'une part, certains gouvernements ont pu poursuivre une politique budgétaire expansionniste en période d'inflation, car les salaires et les prix étaient modérés par d'autres processus. Les pressions exercées par le chômage ont été limitées parce que les perspectives d'investissement à long terme n'étaient pas aussi sombres qu'on aurait pu le prévoir. D'autre part, la perspective du maintien de taux d'emploi élevés et d'une croissance régulière des revenus a permis à certains gouvernements d'appliquer une politique monétaire et de change relativement stricte. Cette dernière approche a été acceptée parce qu'on pensait que cette politique permettrait d'assurer la compétitivité des exportations et la stabilité des prix, éléments sans lesquels le consensus sur la modération des salaires et des revenus aurait été impossible.

L'expérience de l'Autriche constitue peut-être le meilleur exemple de la manière dont des mécanismes de concertation peuvent produire un ensemble de politiques de ce genre[25]. Bien que la politique budgétaire de ce pays soit restée expansionniste pendant toutes les années 70, il a connu une inflation comparable à celle de la Suisse, ce qui a considérablement contribué à maintenir le chômage à un faible niveau en Autriche. Par ailleurs, les prix et les salaires étaient réglementés par les institutions de concertation et la culture politico-économique du partenariat social, tandis que la politique de la monnaie forte (liée au mark allemand) a atténué l'impact de l'inflation tout en imposant une discipline intérieure des prix. Les travailleurs ont donc été convaincus que les gains salariaux modérés seraient « réels » et que le niveau élevé de l'emploi se maintiendrait. Les prix et les salaires ont été établis de façon contracyclique. La modération salariale a été perçue par les travailleurs comme « sensée » sur le plan de l'emploi, des exportations et des prix. Cette confiance était toutefois directement fonction de l'existence des institutions autrichiennes de concertation et de la confiance dans ces institutions. En outre, les politiques n'auraient pas fonctionné si les institutions elles-mêmes n'avaient pas eu la capacité d'atteindre leurs objectifs économiques. Étant donné le faible taux de chômage, le régime complet d'apprentissage, les politiques de retraite anticipée et l'accent mis sur la migration et le maintien d'effectifs en surnombre par le secteur public, les mesures relatives au marché du travail n'ont jamais joué un rôle important en Autriche. Néanmoins, les dépenses publiques consacrées à la mobilité et à la formation professionnelle ont augmenté sensiblement. Les industries du secteur public ont été encouragées à éviter les mises à pied et à recourir au temps de travail réduit. Par ailleurs, on a mis l'accent sur le soutien du niveau d'investissement. Les niveaux d'imposition des sociétés ont été maintenus. Lorsqu'on a réduit les dépenses dans les années 70, les plans de promotion des investissements n'ont pas été touchés. On a favorisé l'investissement non seulement au moyen de la politique d'investissement contracyclique dans les secteurs nationalisés, mais aussi par le Programme de rétablissement européen (ERP), la banque industrielle et le système bancaire public. Des fonds du Programme de rétablissement européen ont servi à financer le sixième de tout l'investissement industriel effectué de 1963 à 1979. Un programme de bonification des intérêts de 4,5 milliards de schillings sur sept ans a été lancé en 1978.

En Suède, le gouvernement a essayé d'isoler l'économie du pays de la conjoncture mondiale en adoptant des politiques expansionnistes. La diminution des exportations en 1975 et les importantes hausses salariales consenties en 1974 ont entraîné une prise de conscience commune de la nécessité de modérer les revendications salariales. Des concessions fiscales ont favorisé ce processus, et la modération des salaires qui en a résulté a permis la poursuite de la politique budgétaire expansionniste à la fin des années 70. Les mécanismes et les institutions de concertation ont aussi permis aux gouvernements d'adopter des politiques influant directement sur la situation des entreprises et des travailleurs. La politique salariale fondée sur la solidarité avait permis de transférer d'importantes parties de la population active de secteurs en déclin vers des secteurs concurrentiels. Ce processus a été facilité par les interventions des institutions et des mesures touchant le marché du travail. Ce processus s'est poursuivi pendant les années 70 et 80, avec l'aide du mouvement ouvrier. D'une part, le législateur a renforcé la position des syndicats (notamment par la loi sur la sécurité d'emploi, la loi sur la promotion de l'emploi, la loi de la réglementation commune de la vie au travail et la loi de protection contre le renvoi). D'autre part, de nouvelles politiques ont été adoptées pour faciliter le passage d'une période de stagnation économique à une période de croissance économique et à de nouvelles conditions économiques. Des subventions à l'emploi (couvrant jusqu'à 75 % des coûts) ont été accordées pour la formation au sein de l'entreprise. Les entreprises ont été indemnisées pour la constitution de stocks contracycliques à la condition qu'elles ne réduisent pas leurs niveaux d'emploi. Les dépenses consacrées au marché du travail ont atteint 4 % du PNB à la fin des années 70. L'emploi a crû sensiblement dans le secteur public. Par ailleurs, diverses formes de soutien ont été offertes aux entreprises : nouvel amortissement cumulé, subventions à l'investissement, indemnisations aux fins de stockage, aide au titre du ratio de solvabilité à long terme, stimulants pour le capital de risque, aide à la R-D, garanties d'emprunts et programmes de rationalisation. L'aide à

l'industrie a constitué 3,6 % du PIB en 1978 et a atteint 5 % en 1979. On a consacré plus de deux fois plus d'argent au soutien à l'industrie qu'aux mesures touchant le marché du travail dans les années 70.

Nous ne voulons pas laisser entendre ici que toutes ces mesures ont été couronnées de succès ou ont été efficaces. Le fait est qu'elles ont engendré une dynamique et un processus d'expérimentation qui, dans la plupart des cas, ont permis de garder intact et de renouveler l'objectif en matière d'emploi. Comme le soulignent Bellemare et Poulin Simon, les défis posés par les phénomènes économiques ultérieurs à 1974 n'ont pas entraîné l'abandon de l'objectif en matière d'emploi, mais plutôt l'intensification des efforts déployés pour trouver de nouveaux moyens de réaliser cet objectif[26]. Même si les actions des gouvernements étaient assujetties à certaines contraintes politiques, celles-ci étaient d'une nature différente de celles du Canada. D'une part, les gouvernements disposaient d'institutions et de mécanismes qui pouvaient neutraliser ou, du moins, atténuer, les pressions des marchés intérieurs et internationaux. D'autre part, une population informée et expérimentée a participé aux politiques issues d'un effort considérable de collaboration ou les a appuyées. L'objectif en matière d'emploi n'a pas été abandonné ni sacrifié sur l'autel de la lutte contre l'inflation, précisément parce que ces institutions ont gardé un certain pouvoir tenant au fait qu'on estimait qu'elles pouvaient tenir leurs promesses pendant l'après-guerre. L'objectif en matière d'emploi n'aurait pas pu être abandonné sans la transformation, voire l'abolition de ces institutions et mécanismes.

La Suède

L'étude du plein emploi en Suède fait ressortir clairement que le moteur du système est *l'engagement politique*. Il n'existe pas de caractéristique inhérente à l'économie suédoise qui explique le plein emploi ou même le faible taux de chômage qu'on y observe, en particulier depuis le début des années 70. Sans un effort et une volonté extraordinaires de faire du plein emploi une priorité nationale, le taux de chômage de la Suède serait sans aucun doute plus du double de ce qu'il est[27].

La Suède est peut-être le pays le plus identifié à l'engagement politique à l'égard du plein emploi. En effet, son engagement en matière d'emploi semble de nature morale ou idéologique. Précisément parce que ce pays a réussi à maintenir le chômage dans une fourchette de 2 à 3 %, on y considère généralement le plein emploi comme un droit social. Par conséquent, la tolérance à l'égard du chômage est à peu près nulle dans toutes les couches de la société, et le chômage n'est pas une question partisane ni une question de classe[28]. En fait, le plein emploi n'a pas la même signification en Suède qu'ailleurs. Il ne signifie pas simplement un faible chômage ou l'absence de chômage, mais plutôt « du travail pour tous » : il ne faut pas réaliser le plein emploi en réduisant l'offre de travail (par exemple, en encourageant les femmes à rester à la maison)[29]. On considère que le travail a une valeur intrinsèque et qu'il constitue un moyen de créer un sentiment d'appartenance[30].

Ce qui est peut-être le plus étonnant au sujet de l'engagement de la Suède en faveur du plein emploi, c'est son rejet de l'idée qu'il faut inévitablement opérer un choix entre le chômage et l'inflation. Les pressions inflationnistes qui s'exercent lorsqu'on se rapproche d'une situation de plein emploi suscitent depuis longtemps des préoccupations en Suède. L'inflation serait désastreuse dans une économie axée sur le commerce extérieur comme celle de la Suède. Toutefois, en raison de l'engagement politique pris en faveur du plein emploi, la possibilité de combattre l'inflation par une augmentation du chômage est exclue. C'est pourquoi la Suède a rejeté l'approche purement keynésienne adoptée par le Canada. On considérait qu'il n'était ni souhaitable ni possible de réaliser le plein emploi par l'utilisation de mesures keynésiennes générales axées sur la demande globale, car cette approche ne remédierait pas au chômage le plus « persistant » et comporterait probablement des mesures inflationnistes. La Suède a plutôt adopté ce que l'on pourrait appeler une approche « postkeynésienne », qui comprend des mesures beaucoup plus spécifiques et interventionnistes que les mesures keynésiennes.

L'approche suédoise est connue sous le nom de modèle de Rehn-Meidner (du nom de deux économistes suédois). C'est une approche axée sur l'offre plutôt que sur la demande. En bref,

> . . . une politique active du marché du travail permet d'accroître l'élasticité de l'offre dans l'économie et de réduire le risque de pressions inflationnistes découlant d'une spirale des salaires et des prix sur le marché du travail[31].

Le modèle comporte essentiellement quatre éléments :

- Afin de maintenir l'efficacité du marché, le gouvernement n'intervient pas dans les décisions relatives à la production ou au marché, ni dans les négociations salariales.

- Dans le double but d'assurer l'équité et l'utilisation efficace des ressources, on applique une politique salariale fondée sur la solidarité; c'est-à-dire que les salaires sont fixés en fonction des salaires obtenus dans les secteurs les plus productifs et les plus rentables; le raisonnement est que les entreprises moins productives ne doivent pas être

« subventionnées » par des taux de salaires inférieurs et que le travail doit être utilisé de la façon la plus efficace possible; en outre, cette façon de procéder maintient les bénéfices à un niveau relativement faible, afin de limiter le risque d'une demande inflationniste de travail.

- Les tensions inflationnistes au niveau du plein emploi sont limitées par la politique salariale implicite contenue dans la politique des salaires fondée sur la solidarité et par l'application de politiques budgétaires relativement strictes.

- On applique des politiques générales favorisant la mobilité et l'offre sur le marché du travail afin de permettre le recyclage et la réaffectation des travailleurs, ce qui maximise la productivité, minimise l'inflation et permet de réaliser le plein emploi.

C'est ce dernier élément qui fait l'originalité du modèle suédois et assure l'acceptation des trois autres éléments. La Suède applique une politique du marché du travail active, complète et préventive qui vise la régulation de l'offre et de la demande de travail. En général, l'État consacre à peu près de 6 à 7 % de son budget (considérable) à des mesures portant sur le marché du travail, dont les subventions de mobilité, les dépenses de recyclage et les mesures d'emploi direct. Le coût de ces mesures représente environ 3 % du PNB et touche 5 % de la population active. À quelque moment que ce soit, 1 % de la population active est en formation (environ de 2 à 3 % de la population active suit des cours de recyclage chaque année). Environ 15 % de la population active a recours chaque année au très grand et très complet service d'emploi de la Suède. On crée environ 1 % de l'emploi en accroissant la demande (dans le cadre de projets du secteur public, d'équipes de jeunes, et ainsi de suite). De 1974 à 1980, ces mesures agissant sur le marché du travail auraient, selon les estimations, réduit le taux de chômage de 3,2 %. Cette concentration intensive sur l'offre de travail se fait par l'entremise de l'Office national du marché du travail (AMS), organisme tripartite regroupant 24 organismes régionaux. L'Office offre aussi un service d'emploi qui compte plus de 200 bureaux locaux (il n'existe pas de services privés de placement)[32].

Une autre caractéristique fascinante de l'approche suédoise est le recours à des mesures actives plutôt qu'à des mesures passives. En général, 90 % des dépenses consacrées au marché du travail portent sur la formation, la mobilité, l'emploi et ainsi de suite. Seulement 10 % des dépenses sont consacrées à des mesures « passives », comme la sécurité sociale (en 1983-1984, cette proportion a atteint un niveau exceptionnel de 25 % et a diminué par la suite). « Comme nous croyons qu'il importe que tous aient un emploi dans la société, nous affectons les ressources à des mesures actives plutôt qu'à une aide pécuniaire[33]. »

L'accent est donc mis sur une politique active du marché du travail : soutien au placement sur le marché du travail, information et conseil, prestations et programmes généreux de formation en cours d'emploi et de recyclage, subventions et prestations de mobilité et formation à l'usine. Outre ces mesures, le gouvernement contribue largement à la planification préliminaire et à la création d'emplois, notamment dans le cadre d'une caisse de réserve de placement, de travaux de secours, de mesures visant à influer sur le moment de l'emploi, de subventions aux fins de stockage, de nouvelles subventions au recrutement et d'un train de programmes régionaux. Il existe aussi un système de « préavis » qui est fondé sur trois lois. Aux termes de la loi sur la sécurité d'emploi, les licenciements à venir doivent faire l'objet d'un préavis, et un motif raisonnable doit être donné. La loi sur la cogestion stipule que les suppressions d'emplois doivent être négociées avec les syndicats. Selon la loi sur la promotion de l'emploi, les offices du marché du travail doivent être informés au préalable des fermetures ou des licenciements à venir pour permettre au gouvernement de trouver des moyens de les éviter ou de les retarder. Ces dernières mesures portent à croire que les politiques du marché du travail en elles-mêmes ne sont plus considérées comme suffisantes pour susciter le plein emploi et que les travailleurs sont de moins en moins disposés à se déplacer ou à changer d'emploi et recherchent plutôt la sécurité d'emploi[34].

Il en résulte que la Suède maintient une situation de plein emploi dans laquelle le niveau de chômage oscille généralement entre 2 et 3 % et le taux d'activité s'établit à 83 % (85 % chez les hommes et 80 % chez les femmes de 15 à 64 ans). On aurait pu prévoir un taux de chômage non accélérationniste très élevé, compte tenu du système de sécurité sociale, du faible écart entre les salaires et des impôts élevés. Ces facteurs sont en fait neutralisés par les autres caractéristiques du modèle suédois.

Il s'agit là d'une approche qui a été mise au point et raffinée pendant plus de quatre décennies. Durant toute cette période, les Suédois ont fait beaucoup d'expériences et ont constamment renouvelé leur engagement en faveur du plein emploi. En cours de route, ils ont mis sur pied des institutions et des organismes qui se sont engagés à atteindre l'objectif en matière d'emploi. Les institutions elles-mêmes ont acquis l'expérience, l'expertise et les moyens pour pouvoir réaliser cet objectif. Tous les organismes sociaux et la société en général travaillent de concert avec ces institutions pour assurer le succès des politiques. En fait, c'est parce qu'elle s'attend que ces politiques continueront de remporter du succès que la société continue de les appuyer. La garantie du plein emploi (compte tenu d'un niveau de vie élevé) ou du recyclage et de la réinstallation permet de justifier l'acceptation d'impôts élevés et d'une politique budgétaire rigoureuse. La recherche simultanée du

plein emploi *et* d'un faible taux d'inflation ne serait pas possible sans cette foi dans les institutions et leur capacité de tenir leurs promesses. Par ailleurs, étant donné l'existence de ces institutions et mécanismes, la concertation et la participation antérieures et un dossier positif, l'objectif du plein emploi reste à l'ordre du jour, quels que soient la conjoncture économique, les éventuels problèmes économiques ou le parti politique au pouvoir. L'objectif du plein emploi en Suède a en fait été institutionnalisé.

La situation au Canada

En général, il ne s'est pas établi dans les démocraties anglo-américaines d'institutions, de mécanismes ou de culture politiques qui traduisent un engagement à l'égard du plein emploi. Par exemple, les craintes des parlementaires selon lesquelles une approche *libérale* en matière de stabilisation de la situation économique au Canada était impossible après la guerre ont été apaisées par l'adoption d'un objectif carrément keynésien en matière d'emploi. Une gestion macroéconomique à court terme de la demande n'exigeait ni planification économique nationale, ni extension du rôle de l'État dans l'économie, ni transformation des institutions politiques. En fait, aucune institution politique nouvelle ne sera mise sur pied pour atteindre l'objectif keynésien en matière d'emploi. Les moyens nécessaires pour réaliser cet engagement se trouvaient déjà dans les institutions existantes qui continuaient à viser le développement de l'économie de marché. Pendant tout l'après-guerre, l'accent a été davantage mis sur la mise au point de « techniques » pour atteindre l'objectif, tout en apportant peu de changement institutionnel ou en développant peu la capacité institutionnelle[35]. On n'a pas réclamé la création d'organes de participation pour l'établissement d'un consensus ou la détermination d'objectifs socio-économiques. Le Parlement continuera de constituer l'autorité suprême tandis que les entreprises et les syndicats continueront de jouer leurs rôles respectifs traditionnels sur le marché. Sauf l'expression périodique d'une certaine nostalgie de l'époque prékeynésienne, les désaccords en matière de politique ont porté moins sur les mesures prises par les gouvernements que sur leur mode d'action (à savoir la question de la compétence). La seule politique qui a fait exception dans les deux premières décennies de l'après-guerre – l'époque Diefenbaker – a entraîné des accusations d'incompétence et de politisation inacceptable de l'économie[36].

Dans l'après-guerre immédiat, par conséquent, l'arbitrage entre l'emploi et les institutions s'est modifié en faveur d'un timide engagement à l'égard de l'emploi (axé sur les techniques) et de la préservation des institutions et mécanismes politiques et économiques traditionnels. Toutefois, l'apparition de l'inflation s'est accompagnée d'une perte de confiance dans l'approche keynésienne, ses techniques et ses objectifs[37]. En particulier, la notion de régulation cyclique discrétionnaire a été remise en question à la lumière de nouvelles preuves de l'absence d'un arbitrage entre l'inflation et l'emploi[38]. Il était clair que le keynésianisme ne permettait pas de combattre efficacement l'inflation[39]. Par ailleurs, on le considérait aussi comme un moyen inefficace de faire face aux questions structurelles qui prendraient de plus en plus d'importance[40]. Par exemple, il a été soutenu dans le budget de 1978 que le fait que les questions relatives à l'offre n'avaient pas été prises en compte dans les années 60 et 70 avait créé les problèmes économiques des années 80[41].

Le fait que le keynésianisme n'était pas assez efficace pour permettre de lutter contre l'inflation de même que les problèmes « structurels » ne constituaient qu'un aspect du problème. L'autre aspect était qu'en cherchant à atteindre l'objectif en matière d'emploi au moyen de l'approche keynésienne, les gouvernements canadiens n'avaient pas été obligés de se doter des institutions et des mécanismes *permettant* de faire face à des problèmes comme l'inflation et les changements structurels. En fait, alors que dans des pays comme la Suède l'engagement en faveur du plein emploi a été constamment renouvelé par l'expérimentation, l'institutionnalisation et la participation, au Canada ce sont les principes du marché et la philosophie de l'État limité qui ont été renouvelés.

Les gouvernements canadiens ont envisagé de prendre des mesures de stimulation de l'offre à long terme pendant toute la période d'après-guerre pour faire face à des problèmes régionaux, structurels et internationaux. Il en a été ainsi en particulier pendant la période de faible croissance de la fin des années 50 et du début des années 60[42]. Cette expérience précaire laissait présager les difficultés idéologiques et politiques qui apparaîtraient dans les années 70, période où les gouvernements canadiens se sont éloignés de l'approche keynésienne libérale. Devant des problèmes économiques comme l'inflation et le chômage structurel, on a remis en cause l'efficacité de l'approche keynésienne. On a commencé à exiger de plus en plus des gouvernements qu'ils agissent contre l'inflation et le chômage. Toutefois, ils ne disposaient pas des mécanismes politico-économiques de concertation ni de l'appui d'une culture politico-économique fondée sur le consensus pour pouvoir élaborer des politiques qui auraient été à la fois efficaces et politiquement acceptables. Lorsque les gouvernements ont essayé d'adopter de nouveaux types de programmes ou d'institutions interventionnistes, on a taxé leurs actions de contraires au libéralisme, de coercitives et d'illégitimes. Ils ont alors mis fin à ces initiatives ou les ont réalisées sans enthousiasme afin d'éviter d'autres dommages politiques[43]. Dans l'ensemble, la réaction du Canada aux problèmes de l'inflation et du chômage structurel a été

une expérience frustrante, désordonnée et relativement inefficace, au cours de laquelle les gouvernements ont fini par renoncer à adopter de nouvelles stratégies et de nouveaux mécanismes pour réaliser l'objectif en matière d'emploi et ont laissé au marché le soin de résorber le chômage.

La politique de la main-d'œuvre

Cette situation se vérifie dans deux domaines : la politique de la main-d'œuvre[44] et la planification économique. Comme nous l'avons vu, à la fin des années 60 et dans les années 70, l'objectif en matière d'emploi a été associé à diverses questions structurelles liées à l'offre. On considérait qu'une partie importante de la hausse du chômage tenait à des causes structurelles. Le programme d'action s'est étendu au domaine de la formation de la main-d'œuvre, de nouvelles politiques visant à créer un meilleur équilibre entre la demande et l'offre de travail. La politique de la main-d'œuvre n'a pas joué un rôle central dans le programme d'action de l'après-guerre immédiat. Jusqu'à la fin des années 50, il n'y avait à peu près pas eu d'initiatives dans ce domaine[45].

Ce n'est que lorsque l'idée du chômage structurel s'est imposée que les gouvernements ont agi. Ils ont lancé des programmes de formation à la fin des années 50 et au début des années 60 et ont affecté davantage de fonds publics à cette fin. Dans son Premier Exposé annuel, le Conseil économique du Canada a accordé la priorité à ce domaine. En 1964 était créé le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Divers programmes de formation axés sur l'offre ont été instaurés : la *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle*, les Projets d'initiative locale (PIL), le Programme d'aide à la création locale d'emploi (PACLE), la Compagnie des jeunes canadiens (CJC) et Perspectives Jeunesse[46]. Mais plus tard, au milieu des années 70, la valeur de ces programmes a été mise en question. De l'étude *Des travailleurs et des emplois* du CEC parue en 1976 jusqu'au rapport du groupe de travail Dodge paru en 1981, il s'est développé une dynamique favorisant le transfert de la formation au secteur privé, qui a culminé dans la stratégie concernant le crédit d'impôt à l'emploi[47]. Il en est résulté que les dépenses consacrées par l'État à la formation sont restées plus ou moins constantes (en valeur réelle) depuis le début des années 70[48] (voir le tableau 3-2). Les dépenses fédérales à cet égard ont été relativement constantes et modestes, soit de 2 à 3 % des dépenses annuelles totales ou environ 0,25 % du PIB. Il en est de même à peu de choses près de la création directe d'emplois (voir le tableau 3-3). Les dépenses fédérales dans ce domaine ont atteint un sommet en 1972-1973 pour diminuer en dollars constants par la suite jusqu'en 1982-1983. Il s'est alors produit une augmentation modeste, eu égard aux problèmes économiques de l'époque. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration et ses précurseurs ont généralement disposé de 4 à 5 % du budget du gouvernement[49].

Tableau 3-2

Dépenses consacrées aux programmes de formation, 1971-1984

	Totales	Réelles	Dépenses fédérales	PIB
	En millions de dollars		En pourcentage	
1971-1972	328	328	2,2	0,3
1972-1973	344	323	2,1	0,3
1973-1974	363	313	1,8	0,23
1974-1975	401	312	1,5	0,23
1975-1976	506	361	1,5	0,25
1976-1977	545	360	1,3	0,25
1977-1978	579	347	1,2	0,23
1978-1979	635	355	1,3	0,23
1979-1980	672	343	1,3	0,21
1980-1981	770	352	1,2	0,21
1981-1982	803	329	1,1	0,21
1982-1983	926	351	1,1	0,23
1983-1984	1 192	428	1,4	0,26

SOURCE D'après des données de Statistique Canada, *L'Observateur économique canadien, Supplément statistique historique*, 1988; Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, *Rapports*; Chambre des communes, *Budgets des dépenses*.

Tableau 3-3

Dépenses consacrées à la création d'emplois, 1971-1985

	Totales	Réelles	Dépenses fédérales	PIB
	En millions de dollars		En pourcentage	
1971-1972	206	206	1,4	0,2
1972-1973	224	210	1,3	0,2
1973-1974	111	96	0,6	0,07
1974-1975	120	94	0,4	0,07
1975-1976	176	126	0,5	0,09
1976-1977	200	132	0,5	0,09
1977-1978	282	172	0,6	0,11
1978-1979	357	199	0,7	0,13
1979-1980	382	194	0,7	0,12
1980-1981	356	163	0,55	0,1
1981-1982	277	114	0,38	0,07
1982-1983	379	143	0,45	0,09
1983-1984	854	299	1,0	0,18
1984-1985	635	212	0,67	0,13

SOURCE D'après des données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, *Rapports*.

Ainsi, l'engagement budgétaire à l'égard de l'objectif en matière d'emploi dans la politique de la main-d'œuvre a été relativement modeste. Une série de modifications ont été apportées aux programmes, aux politiques et aux ministères, mais il s'agissait en bonne partie de vieux éléments dans un nouvel emballage. Les engagements en matière de dépenses étaient limités et relativement constants, et traduisaient l'importance assez mineure qui leur était accordée depuis 15 ans. Les gouvernements considéraient que la création d'emplois et la formation professionnelle relevaient essentiellement du secteur privé[50].

Il est instructif dans ce contexte d'établir deux comparaisons. Premièrement, ces dépenses consacrées à la main-d'œuvre sont encore plus modestes lorsqu'on les compare aux dépenses liées à l'assurance-chômage (voir le tableau 3-4). Ces dernières ont augmenté au point de représenter plus de 2 % du PIB. La contribution du gouvernement fédéral a augmenté régulièrement, variant de 2 à 4 % de ses dépenses budgétaires. Deuxièmement, le Canada a consacré plus de fonds à l'assurance-chômage qu'à la formation, tandis qu'un pays comme la Suède consacrait de 5 à 6 fois plus d'argent à une politique active du marché du travail qu'à des mesures passives comme la sécurité sociale[51]. Ainsi, dans la période où les gouvernements cherchaient des solutions postkeynésiennes en matière d'emploi, ils ont choisi de consacrer des fonds à des mesures passives comme l'assurance-chômage plutôt qu'à des politiques de main-d'œuvre actives et interventionnistes.

Tableau 3-4

Dépenses consacrées à l'assurance-chômage, 1974-1986

	Total	Contribution fédérale	Dépenses fédérales	PIB
	En milliards de dollars		En pourcentage	
1974	2,1	0,88	3,2	1,4
1975	3,1	1,7	4,9	1,8
1976	3,3	1,36	3,2	1,7
1977	3,9	1,78	4,2	1,8
1978	4,5	2,23	4,7	1,9
1979	3,9	1,29	1,8	1,4
1980	4,3	1,03	1,4	1,4
1981	4,8	0,99	1,2	1,3
1982	8,5	1,76	2,1	2,3
1983	10,1	2,81	3,0	2,5
1984	9,9	2,96	2,8	2,2
1985	10,2	2,89	2,6	2,1
1986	10,4	2,81	2,3	2,1

SOURCE D'après des données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, *Rapports*, et de la Commission de l'assurance-chômage, *Rapports*.

La planification économique

En raison du chômage structurel et de l'inflation, les gouvernements ont commencé à caresser l'idée de la planification économique[52] à la fin des années 60 et dans les années 70. Leur programme d'action portait sur divers domaines comme la politique de la main-d'œuvre, le changement technologique et le développement industriel et régional. Ils ont créé toute une série de nouveaux ministères à cette fin, depuis le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et le ministère de l'Industrie et du Commerce dans les années 60, jusqu'au département d'État au Développement économique régional à la fin des années 70. Ces ministères ont eux-mêmes produit d'innombrables études, documents et idées traduisant des préoccupations au sujet de problèmes particuliers, microéconomiques et relatifs à l'offre, et ont proposé que ces problèmes soient classés par ordre de priorité. Pour stimuler la croissance industrielle et créer ainsi de l'emploi, il a été proposé de recourir à la « planification »[53]. À cause de tous les changements et réaménagements institutionnels, aucun ministère ni aucune institution n'a pu canaliser tous ces efforts et assurer la collégialité requise pour qu'une nouvelle approche soit appliquée avec vigueur et efficacité. En fait, on a assisté dans les années 70 au choc de trois approches différentes en matière de planification au Canada, car il existait des tensions considérables entre les ministères traditionnels (comme le ministère des Finances, favorable au marché) et les nouveaux ministères non keynésiens, à caractère interventionniste[54].

Ce choc s'est fait particulièrement sentir dans le domaine de la « stratégie industrielle », où il s'est produit un virage à 180 degrés, soit le passage de la planification (Pépin) au gradualisme (Gillespie, Jamieson et Chrétien). Les budgets de 1972, 1973 et 1974, axés sur l'offre, faisaient appel à l'approche du marché tandis que le contrôle des salaires et des prix instauré en 1975 constituait une entorse temporaire à cette approche. Dans un certain nombre de documents d'orientation (*La voie à suivre : un cadre de discussion*, *Programme de coopération*), le gouvernement s'est interrogé sur la période postérieure au contrôle et a mis l'accent sur une orientation axée sur le marché. Cette réflexion a débouché sur Entreprise 77 (enquête sur la situation et les besoins de l'industrie) qui a abouti à 23 rapports de groupes de travail sectoriels, un document d'orientation du gouvernement (*Un nouveau pas : vers la croissance industrielle*) et un Conseil des ministres au développement économique. Ce processus a encore une fois été interrompu par l'engagement qu'a pris le gouvernement en faveur d'un programme de restriction après le sommet de Bonn. La suite des débats jusqu'en 1981 s'est soldée par un autre document d'orientation du gouvernement (*Le développement*

économique du Canada dans les années 80) et un Bureau des retombées industrielles et régionales[55].

Aucun consensus ni vision ne s'est dégagé sous la forme d'une stratégie industrielle explicite. En fait, il n'y a eu aucun consensus réel sur les mesures que devait prendre le gouvernement[56]. D'une part, on continuait de se préoccuper de la liberté et de l'initiative économiques : « La planification normative par les gouvernements dans le domaine du développement industriel [. . .] présente le grave risque de la rigidité et de la mauvaise affectation des ressources[57]. » Les politiques industrielles appliquées ont continué d'être axées sur le marché et de reposer sur des incitations volontaires et graduelles[58]. Il n'y a pas eu non plus de consensus au sujet de l'avenir de l'économie canadienne ou du rôle de l'État dans l'aménagement de l'économie, d'où l'établissement d'une politique industrielle générale et implicite[59]. Au lieu d'une stratégie explicite, détaillée et globale, on a opté pour une stratégie sectorielle[60].

Les efforts déployés par le gouvernement pour faire face à la composante structurelle de l'augmentation du chômage ont été entravés par deux facteurs : l'absence d'institutions ayant la capacité d'agir dans ce domaine et le fait que la priorité a continué d'être accordée aux valeurs du marché et à la liberté. La situation était plus ou moins la même en ce qui concerne la résolution des problèmes de l'inflation et du chômage. Comme dans le cas de la politique de la main-d'œuvre, les initiatives prises en matière de planification pour lutter contre le chômage structurel ont été modestes, et la responsabilité première de résoudre ce problème continuait d'incomber au secteur privé.

Lorsque s'est effritée la confiance dans la capacité du keynésianisme de combattre l'inflation, les gouvernements ont essayé d'autres approches qui leur semblaient nécessaires pour contenir l'inflation sans accroître délibérément le chômage. D'une part, on a établi un lien entre l'inflation et les questions relatives à l'offre, et les gouvernements ont présenté à un moment donné des budgets agissant sur l'offre pour lutter contre l'inflation (par exemple, de 1972 à 1974). D'autre part, les gouvernements ont établi divers nouveaux programmes et institutions, qui visaient à limiter ce que l'on considérait comme des anticipations économiques excessives, ainsi qu'à susciter un consensus sur des questions économiques. Parmi ces mesures, mentionnons la Commission des prix et revenus (1969-1972), les contrôles volontaires des salaires et des prix (1974-1975), le contrôle des salaires et des prix (1975-1978) et le programme des 6 et 5 % (1982-1983). Ces initiatives ont eu très peu d'effet sur l'établissement d'un consensus[61]. Le tripartisme n'a jamais décollé, les contrôles volontaires n'ont jamais remporté de succès, et aucun consensus ne s'est établi sur le rôle de l'État dans l'économie. Toutes les fois que des propositions de concertation ont été présentées, il est devenu clair que toute réduction du pouvoir du Parlement serait inacceptable[62]. Bien que les contrôles des salaires et des prix aient remporté un certain succès[63], la réaction négative à l'égard du discours du premier ministre Trudeau sur le « nouvel ordre » à la fin de 1975 a semblé indiquer qu'il n'existait aucun consensus sur leur poursuite pendant une période indéfinie.

Ainsi, comme le conclut Pierre Fournier, « . . . malgré les progrès récents, la concertation au Canada demeure un phénomène relativement marginal »[64]. Les entreprises et les travailleurs avaient deux « idées » différentes de ce que pouvait comporter la concertation, les travailleurs recherchant le plein emploi et la redistribution, objectifs qui ne figurent pas en tête de liste des priorités des entreprises. Par ailleurs, la culture politique a joué un grand rôle. Même après l'expérience keynésienne d'après-guerre, la perspective idéologique canadienne est restée dans l'ensemble individualiste, opposée à l'État et favorable à la libre entreprise. En outre, les entreprises et les syndicats sont peu organisés et n'ont pas la capacité de faire fonctionner efficacement la concertation[65].

Il importe dans ce contexte de souligner la faiblesse des syndicats, par rapport à la situation des syndicats de pays comme la Suède, pour expliquer l'échec des efforts de concertation (ainsi que la relégation au second plan de l'objectif en matière d'emploi). Le pouvoir politique des syndicats a atteint son apogée à la fin de la guerre, époque d'incertitude où la société était disposée à faire des expériences et à utiliser les leviers de l'État pour atteindre la stabilité sociale et économique. Mais pendant l'après-guerre, les syndicats n'ont pas obtenu de pouvoir. Dans le cadre de la stratégie keynésienne, ils ont réalisé des gains au chapitre de l'emploi et du revenu (particulièrement sur le plan de la sécurité sociale). Mais des gains de production n'ont pas correspondu à ces gains au titre de la distribution, car les entreprises ont gardé la maîtrise exclusive de l'investissement. Les syndicats ont continué d'être exclus des processus de prise de décisions en matière d'investissements et de gestion des affaires publiques. Dans la période d'après-guerre, les pouvoirs politiques et électoraux des syndicats ne se sont pas beaucoup accrus. À la fin des années 40, 30 % de la population active non agricole était syndiquée; il a fallu presque quatre décennies pour voir ce chiffre atteindre les 40 %. Le taux de syndicalisation en Suède, par exemple, est deux fois plus élevé. En plus d'avoir une organisation fragmentée, le mouvement syndical reste faible politiquement. Par conséquent, les syndicats n'ont pas réussi à faire valoir politiquement leur objectif en matière d'emploi et n'ont pas été invités à participer à la prise de

décisions économiques. Le marché, auquel on s'est de plus en plus remis pour créer de l'emploi, est resté le principal pouvoir économique. Par ailleurs, l'accent a continué d'être mis sur la « distribution » ou la consommation. Les programmes comme l'assurance-chômage ont été étendus et maintenus afin d'atténuer le problème du chômage. Le fait que cette approche passive ait continué de prédominer traduit le peu de pouvoir politique des syndicats et leur absence du processus de prise de décisions.

Dans ces deux domaines – les diverses options en matière de lutte contre l'inflation et les approches structurelles du chômage –, les actions des gouvernements ont été au mieux provisoires et sans enthousiasme, et ont semblé unilatérales et porteuses de division. Après avoir suscité des réactions négatives ou subi des échecs, les gouvernements ont eu tendance à reculer et à renoncer à ces expériences. En fait, malgré l'accumulation de changements institutionnels, de programmes et d'interventions, la légitimité du marché et l'idée du rôle limité de l'État sont réapparues. Le discours du trône de 1976 a constitué un vigoureux plaidoyer en faveur de l'économie de marché. La réflexion du gouvernement sur ce qui se produirait après les contrôles économiques a débouché sur une vision d'une nouvelle dynamique du marché et d'un rôle limité de l'État[66]. Par la suite, le gouvernement a combattu l'inflation et fait face aux questions d'offre en adoptant une approche monétariste pour stabiliser la situation économique, en diminuant le rôle de l'État et en établissant des programmes d'austérité après le sommet de Bonn ainsi qu'en présentant des budgets visant à rétablir la confiance en 1982-1983 et les années suivantes. Les gouvernements ont pris toutes ces mesures en sachant très bien qu'elles entraîneraient une augmentation du chômage. En général, dans la mesure où les expériences gouvernementales ont été perçues comme infructueuses et inefficaces, elles ont causé une perte de confiance dans la capacité des pouvoirs publics de résoudre les problèmes économiques. Les limites de l'action de l'État et les doutes sur sa capacité ont renforcé la tendance visant à laisser les forces du marché résoudre les problèmes économiques, dont le chômage.

L'ensemble du processus d'élaboration des politiques dans la période « postkeynésienne » a consisté à appliquer sans trop de cohérence diverses approches en matière d'élaboration des politiques et d'institutions et à réagir à leur encontre. Ces approches et institutions n'avaient pas été mises au point et développées depuis 1945, en raison de la nature de l'engagement keynésien. Par conséquent, lorsque des institutions et approches de ce genre auraient pu se révéler utiles, elles n'étaient pas disponibles et avaient peu été utilisées dans le secteur public. Elles ont été adoptées et employées de façon précipitée et sans enthousiasme, d'où le désenchantement qui en a résulté et la baisse rapide de la légitimité des mesures prises par l'État. Le déséquilibre dans l'arbitrage entre le chômage et le changement institutionnel s'en est trouvé renforcé. Les expériences menées au chapitre des politiques dans les périodes keynésienne et postkeynésienne témoignent de la valeur associée à la perpétuation des institutions traditionnelles et des approches faisant appel au marché. Par conséquent, l'objectif en matière d'emploi a été plus ou moins abandonné au Canada, précisément parce qu'il n'a jamais été « institutionnalisé » comme cela a été le cas dans d'autres pays.

Comparer le Canada d'une part et la Suède, le Japon ou l'Autriche d'autre part, équivaut dans une large mesure à comparer des pommes et des oranges. À la différence de ces pays, le Canada se distingue par son régime politique fédéral, sa diversité culturelle et linguistique, une forte tradition de libéralisme et d'individualisme, l'étendue de son territoire et d'énormes différences régionales; de plus, il n'a ni mouvement syndical centralisé ni organisations patronales concentrées. Le Canada aurait-il pu surmonter cette myriade d'obstacles qui semblent avoir entravé l'institutionnalisation d'un engagement en faveur du plein emploi[67] ?

Il est utopique d'imaginer que le Canada aurait pu reproduire des institutions et mécanismes semblables à ceux qui existent au Japon, en Suède ou en Autriche. Chacun de ces pays a une histoire et une culture particulières qui ont modelé le développement de leurs institutions et mécanismes originaux. Le fait qu'ils aient poursuivi un objectif semblable malgré leurs différences nous porte à penser que ce serait une erreur d'imaginer que le Canada aurait dû essayer de les imiter et surtout qu'il aurait pu y arriver. Si le Canada devait adopter une telle orientation, il faudrait qu'il établisse ses propres institutions et mécanismes. Essayer de concevoir le type d'institutions qui auraient pu – ou pourraient – être instaurées relève de la conjecture (c'est là un thème qui exigerait une autre étude)[68]. Néanmoins, il faut dire que ces pays *ont mis au point* leurs mécanismes et leurs institutions; ceux-ci ne sont pas apparus du jour au lendemain. C'est par tâtonnements et grâce à une direction et à un engagement politiques concertés qu'ils ont pu faire évoluer leurs mécanismes et leurs structures. Les gouvernements ont contribué à façonner les institutions, les mécanismes et les idées en donnant l'exemple et en offrant des stimulants au secteur privé pour l'inciter à changer sa façon de penser et son comportement. Ils ont aussi mis à profit les ressources culturelles et sociales que chaque pays avait à offrir.

Les gouvernements canadiens n'ont pas procédé de cette façon. L'engagement keynésien pris par le Canada à l'égard de l'emploi après la guerre comportait l'acceptation et la

traduction sur le plan politique des réalités et des traditions canadiennes. Il ne visait pas à les modeler pour qu'elles soient plus propices à la réalisation de l'engagement en matière d'emploi. Il aurait peut-être été possible de chercher à établir des institutions de ce genre après la Seconde Guerre mondiale, étant donné que l'incertitude, le sentiment d'urgence et la volonté de changement régnaient à ce moment-là. Que ce soit un bien ou un mal, cela ne s'est pas produit. Les traditions ainsi que les caractéristiques sociales et politiques du Canada continuent de faire figure de contrainte, plutôt que de ressource, en ce qui concerne la mise au point d'institutions collégiales consacrées à la réalisation du plein emploi. Comme nous l'avons indiqué dans la présente section, les initiatives politiques prises pour concevoir des approches collégiales et des institutions libres des contraintes du marché exigeraient beaucoup de leadership, de compétence et de persévérance de la part de la classe politique.

4 Observations et conséquences

Dans la présente section, nous passerons en revue les principales conclusions de notre étude :

- la nature keynésienne de l'engagement du Canada au chapitre de l'emploi a eu pour conséquence à long terme de limiter la capacité des gouvernements canadiens d'atteindre l'objectif en matière d'emploi;

- le Canada a pris un engagement timide sur le plan de l'emploi et n'y a pas donné suite avec vigueur;

- contrairement à d'autres pays, le Canada n'a pas réussi à institutionnaliser ou à renouveler son engagement en matière d'emploi;

- le chômage a cessé de figurer en tête de liste des priorités dans le programme d'action de l'État par suite des changements apportés dans sa conceptualisation et de la hausse de l'inflation, ce qui a rendu le chômage « tolérable »;

- le Canada a eu tendance à recourir à des mesures passives comme l'assurance-chômage pour combattre le chômage, plutôt qu'à des mesures actives comme une politique du marché du travail, la planification et la concertation;

- dans l'arbitrage à opérer entre le chômage et le changement institutionnel, tant dans son engagement initial que dans ses actions ultérieures, le Canada était disposé à tolérer une augmentation du chômage afin de limiter le changement institutionnel.

Objectifs et expérience sur le plan des politiques et l'objectif en matière d'emploi

La nature de l'objectif en matière d'emploi fixé en 1945 et les tentatives d'instauration d'une politique de l'emploi après la guerre ont déterminé les mesures prises pour faire face à la hausse du chômage dans les années 70 et 80. L'objectif en matière d'emploi établi en 1945 était relativement modeste, vu le compromis intervenu entre l'objectif du plein emploi et la perpétuation des institutions démocratiques libérales. La réalisation de cet objectif restreint a reposé sur l'application de techniques plutôt que sur le changement politique, institutionnel ou culturel. L'acceptation de la notion de chômage non cyclique a toutefois affaibli la perception de l'efficacité de ces techniques ainsi que l'objectif en matière d'emploi lui-même. Les gouvernements ont recherché provisoirement, mais sans succès, de nouveaux genres de mesures pour combattre le chômage structurel. L'inflation a été la goutte d'eau qui a fait déborder le vase; il s'est dégagé un large consensus selon lequel il y avait un biais inflationniste à des niveaux (toujours décroissants) d'emploi, et on a fini par considérer qu'il s'agissait là d'un prix trop élevé à payer.

Il s'est ensuite développé dans les années 70 un sentiment profond d'échec des politiques, sinon de désespoir, qui a donné lieu à une crise de confiance dans les politiques et à une perte de foi dans les moyens de ces politiques. La perception de l'inefficacité des mesures structurelles non keynésiennes a eu pour effet d'enlever toute légitimité à un accroissement du rôle de l'État dans la lutte contre le chômage. La réalité accablante d'une inflation persistante et croissante a confirmé aux yeux de nombreuses personnes le caractère inévitable du « coût » de la poursuite de l'objectif en matière d'emploi et a condamné les techniques et les approches associées à l'expérience d'après-guerre.

Les politiques appliquées dans l'après-guerre ont eu pour effet d'atténuer la légitimité et l'attrait de l'objectif en matière d'emploi. Si l'engagement de 1945 était modéré, celui pris après les années 70 l'est devenu encore plus, et l'idée du chômage semble avoir beaucoup moins de résonance politique qu'elle n'en avait il y a quatre décennies. Le chômage est tenu pour « inévitable » parce que les mesures prises pour le combattre sont considérées, dans l'ensemble, comme inutiles. La transformation historique relativement rapide de la nature de l'objectif en matière d'emploi s'explique à la fois par la perception de l'échec et des coûts ainsi que par la nature des politiques expérimentées pendant l'après-guerre. L'objectif en matière d'emploi n'a pas vraiment été institutionnalisé, et sa réalisation n'a pas changé l'expérience politique ou culturelle des Canadiens ni contribué à l'établissement de nouvelles institutions visant à l'atteindre. Cela explique dans une certaine mesure pourquoi le chômage et la réduction de la sécurité sociale pouvaient faire l'objet d'un débat public et se produire dans des conditions qui n'étaient pas possibles dans certains autres pays que nous avons examinés. Lorsque l'inflation et le chômage structurel semblaient nécessiter de nouvelles

politiques, il n'existait aucune institution ou approche permettant de résoudre avec efficacité ces problèmes. Deux options semblaient s'offrir aux décideurs : une plus grande intervention de l'État ou le recours aux approches classiques axées sur le marché. La première option n'était pas particulièrement légitime (compte tenu de l'absence d'une culture et d'institutions appropriées) ni attrayante du point de vue politique (étant donné l'échec des politiques dans les années 70 et la réaction de la population contre la lourdeur de l'appareil étatique). Il est donc possible de comprendre pourquoi on a retenu la dernière stratégie et laissé au marché le soin de régler le problème de l'emploi.

L'impact de l'inflation sur le concept de chômage

L'inflation occupe une place importante dans l'évolution de la conceptualisation du chômage et de l'approche utilisée pour le combattre. En fait, elle a joué précisément le même rôle que le chômage dans les années 30. La perte de confiance dans les moyens d'orientation – en particulier les politiques keynésiennes – a résulté directement de la persistance de l'inflation de la fin des années 60 à la fin des années 70. L'inflation a remis en cause les idées reçues, et sa persistance et son accélération ont entraîné un sentiment de crise. C'est en des moments pareils que les changements qualitatifs de l'orientation stratégique se sont produits. Les crises mènent à des ruptures avec l'idéologie, les concepts et les politiques. Le chômage des années 30 a obligé les gouvernements et les sociétés à « penser l'impensable », et la crise a été cause d'une bonne partie des politiques adoptées pendant l'après-guerre. Cet impact a été plus ou moins neutralisé par l'inflation, qui a produit un type différent de vision stratégique et une nouvelle série de priorités. En fait, l'inflation a tout bouleversé.

Alors que le concept de chômage a fait l'objet de diverses modifications dans l'après-guerre, l'inflation a transformé la signification du chômage et les attitudes envers celui-ci. Dans les années 40 et 50, on considérait que le chômage était lié aux changements macroéconomiques et cycliques, et la lutte contre ce phénomène consistait essentiellement à stimuler la demande globale. À la fin des années 50 et dans les années 60, on estimait que le chômage était lié aux changements technologiques et structurels, et c'est surtout au moyen de politiques microéconomiques et structurelles qu'on le combattait. Les deux approches se sont rejointes au début des années 70 et ont été associées aux problèmes de l'énergie et de l'environnement. Mais à partir du milieu des années 70, on a reconnu de plus en plus que l'inflation elle-même causait le chômage, et ce de diverses façons. D'une part, une inflation supérieure à la moyenne mondiale entraînait une perte de compétitivité sur les marchés de l'exportation. D'autre part, les politiques interventionnistes étaient de plus en plus considérées comme inflationnistes et comme cause de la diminution de l'efficacité et de la productivité. Par la suite, les mesures prises pour lutter contre le chômage ont porté essentiellement sur la réduction du déficit, la lutte contre l'inflation et l'accroissement de la compétitivité à l'échelle internationale. Toutes ces mesures semblaient indiquer que pour réduire le chômage à long terme, il fallait à court et à moyen terme tolérer le chômage ou une augmentation de celui-ci. Une partie importante du chômage n'était plus considérée comme cause de « gaspillage » des ressources, mais plutôt comme un phénomène « nécessaire » et potentiellement productif.

La sécurité sociale et le concept de chômage

Nous ne voulons pas dire qu'il y a eu un « retour aux années 30 ». Bien que les taux de chômage aient franchi la barre des 10 % au début des années 80, ils ne faisaient certainement peser aucune menace de révolution. De nombreux groupes ont exprimé leur profonde préoccupation morale pour les chômeurs[1], mais l'absence d'un sentiment de crise était frappant, tout comme l'absence de critiques et de solutions de rechange « non capitalistes »[2]. Pour de nombreuses personnes, cela semblait signifier que le système de sécurité sociale – particulièrement l'assurance-chômage – absorbait les chocs sociaux. Au plan politique, deux interprétations différentes en ont été tirées. D'aucuns ont conclu que le chômage n'était pas aussi pénible qu'il l'avait été dans les années 30. Son caractère changeait, ce qui rendait sa suppression moins impérative. En faisant croire que les chômeurs ne subissaient qu'une faible perte financière, l'assurance-chômage a aboli plus sûrement l'incitation à élaborer d'autres politiques anti-inflationnistes que l'incitation à travailler[3]. Par ailleurs, ce phénomène portait à croire que le concept de chômage était devenu moins significatif, car les prestations d'assurance-chômage semblaient équivaloir à un emploi. Le concept de chômage a donc perdu une part importante de sa signification. Le taux de chômage était considéré par beaucoup comme trompeur et comme de moins en moins utile comme point de repère.

Le « nouveau » chômage et la diminution du caractère pénible de celui-ci ont été examinés dans le cadre d'un grand nombre de modèles théoriques portant sur la durée d'emploi, le nombre d'emplois vacants, la recherche de travail, l'information sur les emplois et ainsi de suite. Tout cela a eu pour effet de « repersonnaliser » la notion de

chômage. Alors que le chômage était considéré dans les années 40 comme une question macroéconomique et structurelle qui nécessitait l'intervention de l'État, il s'est transformé dans les années 80 en une question personnelle et microéconomique devant être résolue sur le marché.

L'objectif en matière d'emploi et les arbitrages à opérer

À l'heure actuelle, on s'entend généralement pour dire qu'il y a eu une importante prolifération d'objectifs en matière de politique économique dans l'après-guerre. La surcharge du programme politique est devenue en soi un problème, car elle était perçue comme une menace qui pesait sur le gouvernement démocratique libéral. Quels que soient les mérites de cet argument (essentiellement idéologique), le fait est que beaucoup de gens considèrent chacun de ces objectifs comme légitimes. L'élaboration de la politique économique est donc devenue autant un art qu'une science, car les décideurs tentent de réaliser des objectifs multiples et concurrents. Notre étude donne toutefois à penser que la notion d'objectifs en matière de politiques – et l'arbitrage qu'il faut faire entre eux – ont été présentés de façon trop étroite et sans imagination.

Le chômage est-il « social » ou « économique » ?

Tout d'abord, il y a un important arbitrage qu'on peut envisager après avoir comparé et évalué divers concepts de chômage. L'expérience d'après-guerre au Canada et ailleurs donne à penser qu'il y a deux grandes façons de considérer le chômage. On peut le voir comme un problème économique – un gaspillage de ressources économiques – ou comme un problème social, c'est-à-dire ce qu'il faut faire avec des gens qui ne travaillent pas. La deuxième optique tient pour acquis un niveau important de chômage pour des raisons démographiques, structurelles, technologiques ou sociales. Une conceptualisation non keynésienne du chômage porte à penser que toute incitation keynésienne, ou autre, d'ailleurs, serait futile. À l'intérieur de ce paradigme, le choix stratégique est donc clair : le chômage peut être maintenu par la sécurité sociale, ou il peut être abaissé par la réduction et la suppression de la sécurité sociale et d'autres mesures. En d'autres termes, on accepte le taux de chômage non accélérationniste existant comme donné et on perpétue ou on améliore les mesures sociales, ou bien on cherche à diminuer le TCNA au moyen de politiques contraires.

Toutefois, si l'on estime que la plus grande partie de ce chômage peut être résorbée par des politiques, à supposer que le chômage soit considéré comme un problème économique, cet arbitrage se conceptualise différemment. On peut alors tolérer le chômage, compte tenu d'autres objectifs, ou encore adopter des politiques pour accroître et soutenir l'emploi. Ces deux approches s'inspirent de deux visions différentes du plein emploi. Selon la première, il s'agit d'un état dans lequel quiconque veut un emploi peut en trouver un; la seconde considère le plein emploi comme le niveau d'emploi conforme au taux d'emploi naturel.

On peut résumer ces deux approches de la façon suivante. En matière de chômage, il faut opérer un arbitrage entre l'approche « de la sécurité sociale » et l'approche « de l'emploi ». Selon la première approche, le chômage se définit en fonction du TCNA, et la seconde en fonction de « droits ». En général, la première, qui peut être désignée sous le nom d'approche « hollandaise », prévoit de généreuses garanties économiques. La seconde, qui peut être appelée l'approche « suédoise », garantit l'emploi plutôt que le revenu. Ces différences tiennent peut-être à des contextes historiques et culturels différents. L'expérience canadienne a été beaucoup plus proche du modèle « hollandais » que du modèle « suédois ».

L'arbitrage institutionnel

Cette reconceptualisation des choix est peut-être encore plus importante et s'impose peut-être d'autant plus lorsqu'on examine l'arbitrage à faire entre le chômage et l'inflation. L'arbitrage a été défini d'une façon beaucoup trop restrictive au Canada. Il faudrait le considérer comme un arbitrage entre le chômage et le changement institutionnel. Il ne suffit pas de dire qu'il y a un biais inflationniste à des niveaux d'emploi élevés. Il faut plutôt se demander si l'on accepte cette situation comme un « donné » ou comme une contrainte non négociable. Il est toutefois possible d'échapper à cette dichotomie, comme l'examen comparatif l'a montré.

Pendant toute la période d'après-guerre, les gouvernements canadiens ont adopté des politiques structurelles et microéconomiques afin d'éliminer les goulots d'étranglement, de mieux faire correspondre l'offre et la demande sur le marché du travail, d'améliorer la productivité, et ainsi de suite. Ces mesures visaient à modifier ou à atténuer l'arbitrage entre le chômage et l'inflation. Dans des pays comme la Suède, les politiques de ce genre servent de substitut à une politique de lutte contre l'inflation. De même, les gouvernements canadiens ont envisagé et parfois utilisé des contrôles pour limiter l'inflation à des niveaux d'emploi élevés. En fait, on pourrait soutenir qu'un quelconque système permanent de contrôle est le seul moyen d'éviter le

chômage causé par une politique anti-inflationniste – particulièrement au Canada où les syndicats sont faibles.

L'arbitrage entre le chômage et l'inflation est essentiellement un choix entre le chômage et le changement institutionnel[4]. À supposer que la société considère un taux d'inflation élevé en permanence comme inacceptable, un engagement envers l'objectif en matière d'emploi suppose nécessairement certains changements institutionnels. Ceux-ci pourraient prendre la forme d'une gamme de politiques du marché du travail, de politiques industrielles, de lignes directrices en matière de distribution et d'emploi, de contrôles des revenus et des prix et de contrôle d'un élément quelconque de l'équation économique comme nous l'avons vu au chapitre 3. Quels que soient les moyens employés, ils doivent à la fois avoir la *capacité* de limiter l'inflation en période d'emploi élevé et le *pouvoir* de soutenir l'emploi lorsque les autres objectifs ne suffisent pas. À cette fin, il faudrait étendre quelque peu le rôle de l'État dans l'économie et établir des mécanismes ainsi que des institutions de concertation et de participation faisant intervenir les entreprises et les syndicats.

En dernière analyse, ce sont les valeurs que les décideurs pourraient associer à la « liberté » et à l'« efficacité » du marché et à un rôle limité de l'État qui permettent d'opérer cet arbitrage. Il est donc clair qu'examiner le concept de chômage équivaut à soulever la question plus vaste du rôle de l'État dans l'économie – et il s'agit là d'une question idéologique de portée générale. L'examen du chômage entraîne nécessairement une réflexion sur la façon de le combattre. On ne peut pas séparer les moyens des fins, et il faut considérer en même temps les conséquences de toute politique de l'emploi.

En bref, il faut faire un arbitrage entre le chômage (et divers degrés de sécurité sociale) et le changement institutionnel (vers le plein emploi). On ne connaît pas bien la stabilité éventuelle de cet arbitrage. Par exemple, la tolérance du chômage à long terme pourrait créer une cohorte permanente de bénéficiaires de la sécurité sociale et une tension entre les titulaires d'un emploi (qui subviennent aux besoins des premiers) et les chômeurs (qui pourraient éprouver du ressentiment envers ceux qui ont un emploi). En fait, une expérience à long terme de cet aspect de l'arbitrage pourrait créer les conditions ou les exigences nécessaires pour modifier les termes acceptés dans l'arbitrage. De même, on ne peut pas supposer qu'un TCNA élevé est acceptable à long terme.

Le rapport Forget a fait observer que de nombreux observateurs « ont demandé l'adoption d'une politique canadienne de plein emploi [. . .] bien que peu d'entre eux aient été en mesure de préciser ce qu'ils entendaient par là ou la façon dont cette politique pouvait être établie »[5]. Selon cette étude, un engagement en faveur du plein emploi relève de la volonté politique et idéologique. Celle-ci n'existe peut-être pas au Canada, étant donné la faiblesse des syndicats et le récent retour idéologique vers une forme antérieure de libéralisme.

Les Japonais ont toutefois adopté une politique favorisant un taux d'emploi élevé, malgré la faiblesse des syndicats dans leur pays. Par ailleurs, les Suédois ont pris un engagement politique en faveur du plein emploi tout en acceptant la logique du marché international. En fin de compte, la volonté politique semble jouer un grand rôle à cet égard. Même si l'on tient compte de l'accord de libre-échange conclu avec les États-Unis, en toute logique rien ne justifie qu'un gouvernement canadien ne puisse pas s'engager en même temps à favoriser le plein emploi. Si le libre-échange se révèle aussi avantageux que prévu pour l'économie, le marché nord-américain devrait connaître pratiquement le plein emploi, et un tel engagement n'aurait que des conséquences marginales. D'autre part, compte tenu des perturbations et de la restructuration prévues, il est fort possible que le recyclage et des déplacements s'imposent sur une grande échelle. Tout gouvernement qui voudrait prendre un engagement politique en faveur du plein emploi devrait prendre en considération les éléments suivants :

- il est peu probable que le marché suscite lui-même le plein emploi au Canada de la même manière qu'en Suède ou au Japon;

- des mesures keynésiennes ne peuvent pas à elles seules produire le plein emploi et/ou des prix stables;

- les gouvernements devront établir des mesures et des mécanismes interventionnistes sur le plan de l'emploi et des revenus;

- pour que ces mesures soient efficaces et reconnues comme légitimes, elles doivent être conçues et/ou approuvées aux niveaux national et régional par des organismes de concertation composés de représentants des entreprises et des syndicats;

- afin que les entreprises et les syndicats puissent participer à des mécanismes de collaboration, le gouvernement doit les encourager ou les aider à se regrouper en organismes cohérents;

- il faudrait mettre l'accent sur des mesures actives plutôt que sur des mesures passives, comme l'assurance-chômage;

- tout objectif en matière de plein emploi adopté par le gouvernement doit viser le long terme afin d'être crédible et de créer les attentes sociales nécessaires; l'engagement doit donc être à la fois législatif et institutionnel.

Les expériences du Canada et de pays comme la Suède donnent à penser que tout engagement en faveur du plein emploi, pour être efficace ou se réaliser, doit être institutionnalisé. Il semble qu'il se dresse au Canada un certain nombre d'obstacles qui limitent ce type d'institutionnalisation (par exemple, le fédéralisme, la culture politique libérale, le régionalisme, la faiblesse des organisations patronales et syndicales). Nous ne voulons pas dire par là qu'une telle institutionnalisation est impossible. Il se peut que la politique de plein emploi doive être en grande partie déléguée aux provinces, où un degré plus élevé d'appartenance politique (qu'au niveau national) pourrait constituer la base culturelle et consensuelle d'une telle politique[6]. Il faut se rappeler en fin de compte que ce type d'approche de l'objectif en matière d'emploi doit être conçu de façon à emporter l'adhésion au plan politique. Les Canadiens doivent être conscients de la nature de ce choix. Ils peuvent accepter que le plein emploi supposera un niveau d'emploi conforme au taux de chômage naturel; le statu quo politico-économique sera ainsi perpétué, mais il continuera d'y avoir des périodes de chômage. Ils peuvent choisir au contraire de faire en sorte que quiconque veut travailler puisse trouver un emploi; il faudra toutefois à cette fin apporter des changements dans les institutions et mécanismes politiques.

Notes

Chapitre 1

1 Une grande partie de cette section et des sections historiques ultérieures provient de R. M. Campbell, *Grand Illusions: The Politics of the Keynesian Experience in Canada, 1945-75*, Peterborough, Broadview Press, 1987. En ce qui concerne le processus qui a abouti au Livre blanc sur l'emploi et le revenu de 1945, voir les chapitres 1 et 2. Pour un aperçu historique semblable, voir D. Bellemare et L. Poulin Simon, *Le défi du plein emploi : un nouveau regard économique*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1986, p. 100-110.

2 Bellemare et Poulin Simon, *Le défi du plein emploi*, p. 17.

3 Comité de la reconstruction, *Memorandum*, Ottawa, p. 12224 et 12227; W. A. Mackintosh, « The White Paper on employment and income in its 1945 setting » dans *Canadian Economic Policy since the War*, sous la direction de S. F. Kaliski, Ottawa, Canada Trade Committee, 1965, p. 13; J. L. Granatstein, *Canada's War: The Politics of the Mackenzie King Government*, Toronto, Oxford University Press, 1975, p. 251; M. Cohen, « Review of machinery of economic control », Comité de la reconstruction, *Memorandum*, p. 12823 et 12835.

4 Le président de Maclean-Hunter Publishing Co., cité dans les *Débats* de la Chambre des communes, 1943.

5 Cohen, « Review of machinery of economic control », p. 43 *et* 44.

6 En septembre 1945, le CCF bénéficiait de l'appui de 29 % de la population, et les Libéraux et les Conservateurs, de 28 %, respectivement. J. M. Beck, *Pendulum of Power*, Scarborough, Prentice-Hall, 1968, p. 243 et 244.

7 J. L. Granatstein, *The Politics of Survival: The Conservative Party of Canada, 1939-45*, Toronto, University of Toronto Press, 1960, p. 69 et 129; J. W. Pickersgill, *The Mackenzie King Record*, Toronto, University of Toronto Press, 1960, vol. 1, p. 643, vol. 2, p. 22. Traduction libre.

8 R. Whitaker, *The Government Party*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 141 et 138; J. English, « Canada's road to war », *Revue d'études canadiennes*, vol. 16, nº 30, p. 102 et 103.

9 Chambre des communes, *Débats*, Ottawa, 1942, 1943 et 1945.

10 Ministère de la Reconstruction et des Approvisionnements, *Employment and Income with Special Reference to the Initial Period of Reconstruction*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1945, p. 1 et 23; nous le désignerons désormais sous le nom de Livre blanc. Conférence du Dominion et des provinces sur la reconstruction, *Proposals of the Government of Canada*, Ottawa, 1945, p. 2; nous le désignerons désormais sous le nom de Livre vert.

11 Chambre des communes, *Débats*, 1943. Notre soulignement.

12 R. Bothwell et W. Kilbourn, *C. D. Howe: A Biography*, Toronto, McLelland and Stewart, 1979, p. 164.

13 Livre blanc, p. 1 et 23.

14 Livre blanc, p. 4.

15 Livre blanc, p. 9, 11, 14, et 16; Livre vert, p. 7.

16 Livre blanc, p. 11; Livre vert, p. 21; Chambre des communes, *Débats*, 1945.

17 Livre blanc, p. 7 et 8; J. L. Granatstein, *The Ottawa Men*, Toronto, Oxford University Press, 1982, p. 139 et s.

18 Livre blanc, p. 13.

19 Livre vert, p. 8.

20 Livre blanc, p. 3.

21 G. B. Doern, *The Politics of Economic Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 34. Voir aussi Commission de l'emploi et de l'immigration, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 3, 4 et 19 (« . . . un [illegible]ctif précis de plein emploi n'a jamais été accepté de façon [illegible]cielle par le gouvernement . . . »). Nous parlerons désormais du rapport Dodge.

22 Bellemare et Poulin Simon, p. 64-66 et 112. Pour leur distinction entre les Keynésiens « libéraux » et « centralistes », voir la p. 64. Pour un exposé semblable, voir R. Campbell, « Post-Keynesian politics in a post-Schumpeterian world », *Canadian Journal of Political and Social Theory*, vol. 8, nºs 1 et 2, hiver et printemps 1984.

23 D. H. Merry et G. R. Bruno, « Full employment: The British, Canadian and Australian White Papers », *Economic Record*, vol. 31, 1945.

24 Granatstein, *The Ottawa Men*, p. 167.

25 D. Coombes, *Representative Government and Economic Power*, Londres, Heinemann, 1982, p. 34.

26 R. Phidd et G. B. Doern, *The Politics and Management of Economic Policy*, Toronto, Macmillan, 1978, p. 159-164.

27 Une grande partie de cette section est tirée de Campbell, *Grand Illusions*, chapitres 3-7. Voir aussi Bellemare et Poulin Simon, partie I, chapitres 3-5.

28 Selon cette norme, on peut dire que le plein emploi soutenu a existé de 1946 à 1953, en 1956 et de 1965 à 1967.

29 Bellemare et Poulin Simon, p. 127-131.

30 Campbell, *Grand Illusions*, chapitre 8.

31 Chambre des communes, *Débats*, 1950, p. 2.

32 Chambre des communes, *Débats*, 1950, p. 53, 58 et 59.

33 Chambre des communes, *Débats*, 1950, 1949 et 1946.

34 Chambre des communes, *Débats*, 1951 (première session), p. 4276 et 4277; 1950, p. 54-62.

35 Chambre des communes, *Débats*, 1950, p. 57 et 58. Notre soulignement.

36 Chambre des communes, *Débats*, 1955, p. 3.

37 Chambre des communes, *Débats*, 1953 et 1954, p. 1481, 2206, 2207, 2226 et 2227.

38 Chambre des communes, *Débats*, 1953, 1954 et 1955.

39 Chambre des communes, *Débats*, 1957 et 1958.

40 Bellemare et Poulin Simon, p. 125-127.

41 Chambre des communes, *Débats*, 1958, 1959 et 1960. Le solde budgétaire corrigé des variations cycliques s'établissait à 178 millions de dollars en 1960 et à 206 millions de dollars en 1961. Voir ministère des Finances, *Revue économique*, Ottawa, 1984.

42 Chambre des communes, *Débats*, 1960 et 1961.

43 R. Bothwell *et al.*, *Canada since 1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p. 218, 219 et 313.

44 Banque du Canada, *Rapport*, 1959; Conseil économique du Canada, *Rapport*, 1965; Sénat, Comité spécial sur la main-d'œuvre et l'emploi, *Rapport*, 1961; Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, *Rapport*, 1963.

45 Chambre des communes, *Débats*, 1960 et 1961.

46 Bellemare et Poulin Simon, p. 122.

47 Bellemare et Poulin Simon, p. 122-124.

48 L. Muszynski, « The politics of labour market policy » dans *The Politics of Economic Policy*, sous la direction de G. B. Doern, Toronto, University of Toronto Press, p. 259 et s. Voir aussi Bellemare et Poulin Simon, partie I, chapitres 4 et 5.

49 R. M. Campbell, « The Diefenbaker years revisited », *Revue d'études canadiennes*, vol. 18, n° 2, été 1983.

50 Chambre des communes, *Débats*, 1963, p. 3 et 1040.

51 Conseil économique du Canada, *Objectifs économiques du Canada pour 1970*, Premier Exposé annuel, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964, p. 38 et 39. Nous utiliserons désormais le sigle CEC (année) pour désigner cette publication.

52 Campbell, *Grand Illusions*, p. 143-149; Bellemare et Poulin Simon, partie I, chapitre 5.

53 Chambre des communes, *Débats*, 1963, p. 1040-1045 et 1051-1053.

54 Chambre des communes, *Débats*, 1964, p. 1018-1022, 1026, 1027 et 1030-1033.

55 Chambre des communes, *Débats*, 1968. Le solde budgétaire (sur la base des comptes nationaux) s'établissait à 11 millions de dollars en 1968, soit 14 millions de dollars une fois corrigé des variations cycliques.

56 Banque du Canada, *Rapport*, 1969, p. 6; 1970, p. 10-14.

57 Chambre des communes, *Débats*, 1969.

58 Chambre des communes, *Débats*, 1973, p. 1428, 1430, 1433 et 1438.

59 Chambre des communes, *Débats*, 1974, p. 1421.

60 Chambre des communes, *Débats*, 1974, p. 2076 et 2078-2080.

61 Voir D. Purvis et C. Smith, « Fiscal policy in Canada, 1963-1984 » dans *Fiscal and Monetary Policy*, sous la direction de J. Sargent, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 34.

62 Bellemare et Poulin Simon, p. 192 et 213.

63 Chambre des communes, *Débats*, 1975, p. 7020, 7024-7026, 7028 et 7029.

64 Chambre des communes, *Débats*, 1976, p. 13283, 13826 et 13827.

65 Muszynski, « The politics of labour market policy », p. 250-259.

66 P. Fortin dans *Unemployment: International Perspectives*, M. Gunderson *et al.*, Toronto, University of Toronto Press,

1987, p. 24 et s.; M. Lamontagne, *Business Cycles in Canada*, Toronto, Institut canadien de politique économique, 1984, p. 82-86.

67 C. L. Barber et J.C.P. McCallum, *Unemployment and Inflation: The Canadian Experience*, Toronto, University of Toronto Press, 1980, p. 1; S. F. Kaliski, « Accounting for unemployment: A labour market perspective », *Revue canadienne économique*, vol. 20, nº 4, novembre 1987, p. 667; Purvis et Smith, « Fiscal policy in Canada, 1963-1984 », p. 32.

68 Fortin, *Unemployment: International Perspectives*.

69 J. Tobin dans *Unemployment: International Perspectives*, Gunderson *et al.*, p. 12; Lamontagne, *Business Cycles in Canada*, p. 87-89.

70 Chambre des communes, *Débats*, 1979, p. 6.

71 Chambre des communes, *Débats*, p. 2256-2260.

72 Chambre des communes, *Débats*, 1980, p. 4184 et s.

73 Rapport Dodge, p. 15 et 18.

74 Chambre des communes, *Débats*, 1981, p. 12721 et 12722.

75 Chambre des communes, *Débats*, 1982, p. 18876.

76 Banque du Canada, *Rapport*, 1983, p. 7.

77 Chambre des communes, *Débats*, 1984, p. 6.

78 Chambre des communes, *Débats*, 1985, p. 5012-5014 et 5021.

79 Chambres des communes, *Débats*, 1986, p. 10979-10981 et 10988.

80 Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, vol. 3, p. 497-499. Elle sera dorénavant désignée sous le nom de Commission Macdonald.

81 Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, *Rapport*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1986, p. 67. Il sera dorénavant désigné sous le nom de rapport Forget.

Chapitre 2

1 K. Farrall, « Théories, concepts et mesure : relation entre les théories économiques et les concepts de l'Enquête sur la population active », Études des statistiques du travail 1973, Statistique Canada, nº 72-207 au catalogue, mars 1975, p. 21-30.

2 Bellemare et Poulin Simon, p. 192 et 213.

3 Bellemare et Poulin Simon, p. 213 et 214.

4 Bellemare et Poulin Simon, p. 20.

5 J. A. Garraty, *Unemployment in History*, New York, Harper and Row, 1978, p. 4 et 5.

6 Garraty, *Unemployment in History*, p. 4 et 5; Farrall, « Théories, concepts et mesure », p. 21-23; L. Osberg, « The disappearance of involuntary unemployment » dans *Journal of Economic Issues*, vol. 22, nº 3, septembre 1988, p. 707-710.

7 Farrall, « Théories, concepts et mesure », p. 21-23.

8 Campbell, *Grand Illusions*, chapitre 2.

9 Commission Forget, p. 20.

10 Bellemare et Poulin Simon, p. 122-125; partie I, chapitre 5; p. 193 et s.

11 Farrall, « Théories, concepts et mesure », p. 23.

12 Bellemare et Poulin Simon, partie I, chapitre 5.

13 CEC, 1964, p. 38-40; 1965, p. 34-36 et 196-201; 1971, p. 99-104; 1976, p. 3.

14 Fortin, *Unemployment: International Perspectives*.

15 Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences : travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, p. 1, 3, 15-17, 55 et 69; voir aussi A. Hasan et P. de Broucker, *Chômage et dynamique du marché du travail au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 104.

16 Commission Macdonald, vol. 2, p. 205.

17 Rapport Forget, p. 39-43 et 83.

18 D'après des données de Statistique Canada, *Supplément statistique historique*, 1987.

19 CEC, 1969, p. 7 et 8; 1972, p. 143-163; 1974, p. 44; 1977, p. 89-91; 1978, p. 100; Conseil économique du Canada, *Des travailleurs et des emplois : une étude du marché du travail au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976, p. 5.

20 Ministère des Finances, *Revue économique*, 1980, p. 20.

21 Commission Macdonald, vol. 3, p. 585, 586 et 599; rapport Forget, p. 39.

22 CEC, 1967, p. 2-5; 1977, p. 89-91.

23 Bellemare et Poulin Simon, p. 66, 73, 79, 82, 84, 87 et 88.

24 Osberg, « The disappearance of involuntary unemployment », p. 708-710.

25 L. A. Pal, *State, Class and Bureaucracy: Canadian Unemployment Insurance and Public Policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1988, p. 33. Traduction libre.

26 Pal, *State, Class and Bureaucracy*, p. 28, 39, 41, 51 et 70-72.

27 Chambre des communes, *Débats*, 1973, p. 1430; Banque du Canada, *Rapport*, 1972, p. 7 et 8; CEC, 1973, 1974.

28 CEC, 1976, p. 5-24, 26, 31 et 32.

29 Rapport Dodge, p. 15, 16 et 28; CEC, 1978, p. 89 et 100; ministère des Finances, *Revue économique*, 1980, p. 26.

30 Commission Macdonald, vol. 2, p. 315 et 316; vol. 3, p. 586-588.

31 J. Struthers, « The '30s: The '80s » dans *Canadian Forum*, mai 1984; O. Ashenfelter, « The withering away of a full employment goal » dans *Canadian Public Policy*, vol. 9, n° 1, 1983, p. 114; R. P. Shaw, « The burden of unemployment in Canada » dans *Canadian Public Policy*, vol. 11, n° 2, 1985.

32 CEC, 1976, p. 24, 77 et 78; 1979, p. 14-17.

33 Osberg, « The disappearance of involuntary unemployment », p. 710-714.

34 Hasan et de Broucker, *Chômage et dynamique du marché du travail au Canada*, p. 1 et 2; Commission Macdonald, vol. 2, p. 44, 45 et 283-285; vol. 3, p. 589-591.

35 CEC, 1976, p. 25, 29-31 et 36; 1978, p. 89-96.

36 CEC, 1982, p. 9, 10 et 111; Farrall, « Théories, concepts et mesure ».

37 Rapport Forget, p. 20 et 36.

38 Chambre des communes, *Débats*, 1980, p. 4184.

39 Gunderson *et al.*, *Unemployment: International Perspectives*, p. 1, 2, 47 et 48.

40 CEC, 1982; Hasan et de Broucker, *Chômage et dynamique du marché du travail au Canada*, p. 104; Kaliski, « Accounting for unemployment: A labour market perspective »; Barber et McCallum, *Unemployment and Inflation: The Canadian Experience*.

41 CEC, 1976; rapport Dodge, p. 18; CEC, milieu des années 70 et 1984; T. Siedule et K. Newton, « The unemployment gap in Canada, 1961-1978 », document n° 145, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1979.

42 Fortin, *Unemployment: International Perspectives*; S. F. Kaliski, « Why must unemployment remain so high ? » dans *Canadian Public Policy*, vol. 10, n° 2, juin 1984; Commission Macdonald, vol. 3, p. 432-435.

43 Hasan et de Broucker, *Chômage et dynamique du marché du travail au Canada*, p. 1 et 2; Shaw, « The burden of unemployment in Canada ».

44 Bellemare et Poulin Simon, p. 73 et s.

45 Ashenfelter, « The withering away of a full unemployment goal », p. 114 et 115.

46 CEC, 1966, p. 35-83.

47 Campbell, *Grand Illusions*, p. 157-166 et 177-184.

48 Rapport Dodge, p. 19.

49 A. J. Heidenheimer *et al.*, *Comparative Public Policy*, New York, St. Martin's Press, 2e éd., 1983, p. 154.

50 W. C. Riddell, *La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada*, Ottawa, Commission Macdonald, 1986.

51 Banque du Canada, *Rapport*, 1976, 1983, 1985.

52 Bellemare et Poulin Simon, p. 73 et s.

53 CEC, 1964, p. 38 et 39; 1966, p. 38 et 39; 1967, p. 2-5; 1969, p. 7 et 8; 1973, p. 48 et 49; 1978, p. 89-96.

54 CEC, 1979, p. 17 et s.; 1982, p. 13.

55 Commission Macdonald, vol. 3, p. 356, 486, 487, et 496-499. Voir aussi Bellemare et Poulin Simon, p. 84 et s.

56 Riddell, *La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada*.

57 Commission Macdonald, vol. 3, p. 499.

Chapitre 3

1 G. Therborn, *Why Some People Are More Unemployed than Others: The Strange Paradox of Growth and Unemployment*, Londres, Verso, 1986.

2 A. Lijphart, *Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1984, p. 2 et 3.

3 L. Lindberg, « Inflation, recession and the political process » dans *The Politics of Inflation*, sous la direction de R. Medley, Londres, Pergammon, 1982, p. 9.

4 Pour un examen similaire portant sur l'Autriche, la Norvège, la Suède et l'Allemagne de l'Ouest, voir Bellemare et Poulin Simon, partie II, chapitres 5-7.

5 Logan, p. 181; Therborn, *Why Some People Are More Unemployed than Others*, p. 26 et 27.

6 Bellemare et Poulin Simon, p. 416-424.

7 W. D. Coleman, « L'entreprise canadienne et l'État » dans *L'État et les milieux économiques*, sous la direction de K. Banting, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

8 B. Marin, « Organizing interests by interest organization » dans *Revue internationale de science politique*, vol. 4, nº 2, p. 205 et s.; K. Armingeon, « Co-operative unionism in Austria and the Federal Republic of Germany » dans *European Journal of Political Research*, nº 3, p. 340; A. Martin dans *Les dimensions politiques de la politique économique*, sous la direction de G. B. Doern, 1985; Bellemare et Poulin Simon, p. 316 et 317.

9 J. Hirsch, « Developments in the political system of West Germany » dans *The State in Western Europe*, sous la direction de R. Scase, Londres, Croon Helm, 1980, p. 121; P. Katzenstein, « Problem or model: West Germany in the 1980s » dans *World Politics*, juillet 1980, p. 586; Armingeon, « Co-operative unionism in Austria and the Federal Republic of Germany », p. 135-138; *Politics in Austria*, sous la direction de K. Steiner, Palo Alto, 1981, p. 290; R. E. Ward, *Japan's Political System*, Prentice-Hall, 1978, p. 77.

10 G. Smith, *Democracy in Western Europe*, Londres, Heinemann, 1982, p. 201; C. Van Otter, « Swedish welfare capitalism: The role of the state » dans *The State in Western Europe*, sous la direction de R. Scase; A. Martin, « The dynamics of change in a Keynesian political economy: The Swedish case and its implications » dans *The State and Economy in Contemporary Capitalism*, sous la direction de C. Crouch, Londres, Croon Helm, 1979; A. G. Jones, *Planning and Productivity in Sweden*, Londres, Croon Helm, 1976, p. 109-117; T. Pempel, *Policy and Politics in Japan*, Philadelphie, 1982, p. 31.

11 Ward, *Japan's Political System*, p. 71 et 72; Smith, *Democracy in Western Europe*, p. 109; E. O. Reischauer, « Japan » dans *Politics and Governments*, K. Deutsch, Boston, Hoghton-Mifflin, 1980, p. 496; E. Vogel, *Japan as No. One*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1979, p. 116 et 117; C. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, 1982, p. 306; R. G. Wesson, *Modern Governments*, Prentice-Hall, 1981, p. 182.

12 Reischauer, « Japan », p. 498; Wesson, *Modern Governments*, p. 170; I. C. Magaziner, *Japanese Industrial Policy*, Londres, 1980, p. 2; Smith, *Democracy in Western Europe*, p. 84; Van Otter, « Swedish welfare capitalism: The role of the state », p. 148; Steiner, *Politics in Austria*, p. 358; O. Ruin, « Sweden in the 1980s » dans *Policy Styles in Western Europe*, sous la direction de J. Richardson, Londres, Allen and Unwin, 1982, p. 141.

13 Jones, *Planning and Productivity in Sweden*, p. 176; Martin, *The Politics of Economic Policy*, p. 104-107; Organisation de coopération et de développement économiques, *La politique sociale intégrée : le cas de l'Autriche*, Paris, OCDE, 1981.

14 Ward, *Japan's Political Systems*, p. 38, 88 et 165; J. A. Stockwin, *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*, Londres, Weidenfield and Nicholson, 1982, p. 124-126; J. C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics*, Berkeley, University of California Press, 1977, p. 2; Reischauer, « Japan », p. 491; Magaziner, *Japanese Industrial Policy*, p. 34; Smith, *Democracy in Western Europe*, p. 51; Katzenstein, « Problem or model: West Germany in the 1980s », p. 586.

15 Armingeon, « Japan », p. 154; Stockwin, *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*, p. 101; Martin, *Les dimensions politiques de la politique économique* dans Doern.

16 Therborn, *Why Some People Are More Unemployed than Others*, p. 132.

17 Stockwin, *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*, p. 9 et 130; Pempel, *Policy and Politics in Japan*, p. 41, 52 et 53; G. C. Allen, *Japan's Economic Policy*, Londres, Macmillan, 1980, p. 86; Magaziner, *Japanese Industrial Policy*, p. 4-6; Ruin, « Sweden in the 1980s », p. 14.

18 Van Otter, « Swedish welfare capitalism: The role of the state », p. 149; Smith, *Democracy in Western Europe*, p. 179; Jones, *Planning and Productivity in Sweden*, p. 151; Katzenstein, « Problem or model: West Germany in the 1980s », p. 589 et 590.

19 Martin, *Les dimensions politiques de la politique économique*, p. 104-107; Jones, *Planning and Productivity in Sweden*, p. 22-27; Lindberg, « Inflation, recession and the political process », p. 98 et 99; D. Robinson, *La politique suédoise des salaires*, Paris, OCDE, 1972.

20 Smith, *Democracy in Western Europe*, p. 197; Heidenheimer *et al.*, *Comparative Public Policy*, p. 144-146.

21 O. Grunweld, « Austrian industrial structure and industrial policy » dans *The Political Economy of Austria*, sous la direction de S. W. Arndt, Washington (D.C.), 1982, p. 139-154; OCDE, *La politique sociale intégrée : le cas de l'Autriche*, p. 22.

22 Pempel, *Policy and Politics in Japan*, p. 12; Allen, *Japan's Economic Policy*, p. 33 et 40; Stockwin, *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*, p. 136 et 158; Magaziner, *Japanese Industrial Policy*, p. 34-39; Vogel, *Japan as No. One*, p. 68-77; Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, p. 265 et 273.

23 Bellemare et Poulin Simon, p. 413.

24 Bellemare et Poulin Simon, p. 425-431.

25 Pour en savoir davantage sur l'Autriche dans ce contexte stratégique, voir Bellemare et Poulin Simon, p. 342-355.

26 Bellemare et Poulin Simon, p. 415 et 416.

27 H. Ginsberg, *Full Employment and Public Policy: The United States and Sweden*, Lexington, Lexington Books, 1983, p. 215. Notre soulignement.

28 Ginsberg, *Full Employment and Public Policy: The United States and Sweden*, p. 114 et 115.

29 A. Dahlberg, « Sweden's labour market policies » dans *Industrial Change and Labour Adjustment in Canada*, sous la direction de S. M. Olsen, Toronto, Garamond Press, 1988, p. 96.

30 Institut suédois, « La politique du marché du travail en Suède », p. 1.

31 Dahlberg, « Sweden's labour market policies », p. 96.

32 Dahlberg, « Sweden's labour market policies », p. 100 et 101; A. G. Leijon, « The Swedish approach to labour market policy » dans Olsen, p. 92; B. Jonzon, « Evaluation of labour market policy measures » dans Olsen, p. 145 et 146; G. Gustafsson et J. J. Richardson, « Sweden » dans *Policies and Politics in Western Europe*, sous la direction de F. F. Rideley, Londres, Croon Helm, 1984, p. 166.

33 Leijon, « The Swedish approach to labour market policy », p. 93; H. L. Wilensky, « Nothing fails like success: The evaluation-research industry and labour market policy » dans *Industrial Relations*, nº 24, p. 1-19.

34 Gustafsson et Richardson, « Sweden », p. 166 et 167.

35 Phidd et Doern, *The Politics and Management of Economic Policy*, p. 159-164.

36 Campbell, « The Diefenbaker years revisited ».

37 Bothwell *et al.*, *Canada since 1945*, p. 228; Tobin, *Unemployment: International Perspectives* dans Gunderson *et al.*, p. 12; rapport Forget, p. 29 et 30.

38 A. M. Maslove *et al.*, *La budgétisation au fédéral et au provincial*, Commission Macdonald, 1985, p. 18.

39 Ministère de la Consommation et des Corporations, *Politiques pour la stabilisation des prix*, Ottawa, 1968, p. 30, 47 et 48.

40 *The Way Ahead for Canada*, sous la direction de R. K. Logan, Toronto, Lester and Orpen Ltd., 1977, p. 79.

41 Chambre des communes, *Débats*, 1978, p. 1199.

42 Campbell, *Grand Illusions*, p. 208-217.

43 Campbell, « Post-Keynesian policies in a post-Schumpeterian world ».

44 Voir aussi Bellemare et Poulin Simon, partie II, chapitre 5.

45 Olsen, *Industrial Change and Labour Adjustment in Sweden and Canada*, p. 25-30; D. A. Smith, « The development of employment and training programs » dans *How Ottawa Spends*, sous la direction de A. Maslove, Toronto, Methuen, 1983; Muszynski, « The politics of labour market policy », p. 259.

46 Smith, « The development of employment and training programs », p. 167 et 169; Muszynski, « The politics of labour market policy » dans Doern, p. 260 et s.

47 Smith, « The development of employment and training programs », p. 181; Muszynski, « The politics of labour market policy », p. 264 et s.

48 Smith, « The development of employment and training programs », p. 177.

49 Les budgets des organismes responsables de l'emploi, comme la Commission d'emploi et d'immigration du Canada et le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, étaient les suivants :

	Dépenses totales	Dépenses fédérales totales
	En millions	En pourcentage
1967-1968	421	4,3
1968-1969	416	3,8
1969-1970	439	3,7
1970-1971	570	4,3
1971-1972	792	5,3
1972-1973	778	4,8
1973-1974	1 643	8,2
1974-1975	1 683	6,5
1975-1976	1 836	5,5
1976-1977	2 771	6,4
1977-1978	2 650	5,6
1978-1979	3 028	6,0
1979-1980	3 471	6,4
1980-1981	3 586	5,8
1981-1982	2 224	3,2
1982-1983	3 489	4,3
1983-1984	4 866	5,4
1984-1985	4 989	4,9
1985-1986	4 715	4,6
1986-1987	4 870	4,6

50 Smith, *Democracy in Western Europe*, p. 197; Heidenheimer *et al.*, *Comparative Public Policy*, p. 144-146.

51 Wilensky, « Nothing fails like success ».

52 Voir aussi Bellemare et Poulin Simon, partie I, chapitre 8.

53 R. D. French, *How Ottawa Decides*, Toronto, Institut canadien de politique économique, 1980, p. 18, 92 et 93; Phidd

et Doern, *The Politics and Management of Economic Policy*, p. 54-59, 536, 543 et 574-576; P. Morici *et al.*, *Canadian Industrial Policy*, Washington (D.C.), National Planning Association, 1982, p. 14, 15 et 31-65.

54 French, *How Ottawa Decides*, p. 27-31; Phidd et Doern, *The Politics and Management of Economic Policy*, p. 176.

55 French, *How Ottawa Decides*, p. 105-123.

56 Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Un nouveau pas : vers la croissance industrielle*, Ottawa, 1978, p. 6.

57 Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Un nouveau pas : vers la croissance industrielle*, p. 6; French, *How Ottawa Decides*, p. 81.

58 Phidd et Doern, *The Politics and Management of Economic Policy*, p. 291, 292 et 301.

59 Morici *et al.*, *Canadian Industrial Policy*, p. 2.

60 *Compte rendu des travaux du Comité du deuxième niveau sur l'amélioration de la compétitivité canadienne*, Ottawa, 1978.

61 Phidd et Doern, *The Politics and Management of Economic Policy*, p. 427.

62 Gouvernement du Canada, *Programme de coopération : un document d'étude portant sur les questions du décontrôle et de l'après-contrôle*, Ottawa, 1977, p. 30 et 32.

63 A. M. Maslove et G. Swimmer, *Wage Controls in Canada 1975-78*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.

64 P. Fournier, « La concertation au Canada : étude de cas et perspectives » dans *L'État et les milieux économiques*, sous la direction de K. Banting, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 322.

65 Fournier, « La concertation au Canada : étude de cas et perspectives », p. 344-351.

66 Logan, *The Way Ahead for Canada*, p. 181, 197 et 198.

67 Pour une réflexion plus approfondie sur la manière dont le Canada pourrait agir dans ce domaine, voir J. Cornwall, *The Conditions for Economic Recovery*, Oxford, Martin Robertson, 1983, particulièrement les chapitres 11, 12 et 13. Voir aussi Bellemare et Poulin Simon, p. 439-448.

68 Bellemare et Poulin Simon laissent entendre qu'il ne convient pas de présenter des recommandations, des mesures ou des programmes précis, mais plutôt de tracer les grandes lignes d'une réorientation institutionnelle. Voir p. 413, 414, 450 et 477.

Chapitre 4

1 Commission épiscopale des affaires sociales, Conférence des évêques catholiques du Canada, « Jalons d'éthique et réflexions sur la crise économique actuelle » dans *La crise économique actuelle*, Toronto, 1983.

2 Struthers, « The '30s: The '80s », p. 8; L. Panitch, « A socialist alternative to unemployment » dans *Canadian Dimension*, mars 1986.

3 J. Cornwall et W. Maclean, *Economic Recovery for Canada*, Toronto, Institut canadien de politique économique, 1984, p. 63.

4 Voir Cornwall, *The Conditions for Economic Recovery*, chapitres 11, 12 et 13.

5 Rapport Forget, p. 75.

6 Je voudrais remercier un lecteur anonyme du Conseil économique du Canada d'avoir soulevé ce point. Voir aussi D. Bellemare et L. Poulin Simon, « Full employment: A strategy and an objective for economic policy » dans *Policies for Full Employment*, sous la direction de D. Cameron et A. Sharpe, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1988.